

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
in cotutela con l'Université de Strasbourg

DOTTORATO DI RICERCA IN

Diritto Europeo
Ciclo XXVI

Settore Concorsuale di afferenza: 12/E1 – Diritto internazionale e dell'Unione europea

Settore Scientifico disciplinare: IUS/14 – Diritto dell'Unione europea

L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA

Presentata da: Carla Pambianco

Coordinatore Dottorato
Prof.ssa Lucia Serena Rossi

Relatore
Prof. Pietro Manzini

Relatore
Prof. Christian Mestre

Esame finale anno 2014

INDICE

INTRODUZIONE

1. Il quadro istituzionale e il “metodo comunitario”	VI
2. La separazione dei poteri e il caso di specie dell'Unione europea.....	X
3. L'autonomia delle istituzioni e l'equilibrio istituzionale	XIII

PARTE I

LE DIMENSIONI E L'EVOLUZIONE DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

1. Il principio giurisprudenziale dell'equilibrio istituzionale.....	1
2. L'equilibrio istituzionale e la pratica istituzionale nell'applicazione del diritto.	3

TITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO ISTITUZIONALE E IL RAPPORTO CON IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE

CAPITOLO PRIMO

LA DEFINIZIONE E L'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE DEL PRINCIPIO

Sezione I. Dall'elaborazione alla c.d. sentenza Comitologia.....	9
1. L'affermazione del principio di equilibrio istituzionale come principio autonomo.....	11
1.1. La violazione delle forme sostanziali.....	12
1.2. Il Principio di autonomia delle istituzioni, la violazione dei trattati per l'inerzia ad agire di un' istituzione e l'equilibrio istituzionale	13
2. L'impugnabilità degli atti e la tutela dell'equilibrio istituzionale	14
Sezione II. La sentenza Chernobyl e la successiva giurisprudenza della Corte di giustizia	18
3. Le lacune procedurali dei trattati e l'equilibrio istituzionale.....	19
4. Il Parlamento: un ricorrente semi-privilegiato.....	21
5. L'esplicitazione della dimensione orizzontale dell'equilibrio istituzionale e la definizione del concetto di equilibrio istituzionale come un "principio normativo strutturale"	22
Conclusioni.....	25

CAPITOLO SECONDO

L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE, IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE ORIZZONTALE E GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DI TALI PRINCIPI

Sezione I. Il Rapporto tra il Principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale	29
1. Il principio di leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione	29
2. Il principio di equilibrio istituzionale e il principio di leale cooperazione.....	30
Sezione II. L'applicazione dei principi istituzionali e gli accordi interistituzionali	34
3. La classificazione diacronica degli accordi interistituzionali.....	36
3.1. I Settori di conflitto interistituzionale	38
3.2. <i>Segue</i> : Gli Accordi interistituzionali sulla procedura legislativa.....	40
3.3. <i>Segue</i> : La procedura di adozione del bilancio	43
4. Il valore giuridico degli accordi interistituzionali	45
4.1 La conclusione di Accordi interistituzionali basati su disposizioni dei trattati.....	47
4.2. La conclusione di accordi interistituzionali in assenza di un'autorizzazione esplicita dei trattati	47
Conclusioni.....	52

TITOLO II
LE DINAMICHE INTERISTITUZIONALI E IL RUOLO DELL'EQUILIBRIO

CAPITOLO TERZO
IL CONFLITTO INTERISTITUZIONALE SULLE BASI GIURIDICHE

Sezione I. La Scelta della Base giuridica e la tutela dell'Equilibrio istituzionale	59
1. L'importanza costituzionale della scelta della base giuridica.....	61
2. Il contenzioso sulla Base giuridica e la Clausola di flessibilità	64
3. Il Contenzioso sulla base giuridica e l'Atto Unico europeo.	67
Sezione II. Sviluppi recenti: la fine della struttura dei pilastri e i contenziosi sui fondamenti normativi degli atti.	70
4. Il Contenzioso sulle basi giuridiche e il trattato di Lisbona.	70
4.1. La negoziazione istituzionale sull'applicazione delle basi giuridiche: il caso del pacchetto sulla "Governance di Schengen"	72
4.2 Ulteriori conflitti nell'ambito dell'ex-terzo pilastro.....	74
Conclusioni.....	76

CAPITOLO QUARTO
L'EVOLUZIONE DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'ESECUZIONE DEL DIRITTO
COMUNITARIO

Sezione I - La delega dei poteri esecutivi e l'equilibrio istituzionale	82
1. La delega dei poteri esecutivi nell'Unione europea	82
2. Verso la codificazione della Comitologia.....	86
Sezione II. Lo sviluppo della procedura dei comitati	92
3. La riforma del 2006	92
4. La Corte di giustizia e il riconoscimento della procedura di comitologia	96
4.1. I limiti procedurali.....	96
4.2. La definizione degli elementi essenziali di un atto legislativo.....	100
Conclusioni.....	103

PARTE II
IL TRATTATO DI LISBONA E L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

TITOLO I
IL NUOVO EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

CAPITOLO QUINTO
IL QUADRO ISTITUZIONALE E LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

Sezione I. Il titolo III del Trattato istitutivo dell'Unione europea e i principi istituzionali.....	109
1. L'articolo 13 TUE: Il quadro istituzionale dell'Unione	110
2. L'affermazione del principio di attribuzione delle competenze tra le istituzioni e la codificazione del principio di leale cooperazione interistituzionale	113
2.1. Il Principio di attribuzione delle competenze.....	113
2.2 Il Principio di leale cooperazione.....	114
Sezione II. Le disposizioni concernenti le istituzioni "politiche" dell'Unione.....	117
3. Il Parlamento europeo	117
3.1. La funzione di controllo politico.....	119
3.2 La funzione deliberativa del Parlamento.....	122
4. Il Consiglio europeo.....	123
4.1 Il Potere decisionale del Consiglio europeo.....	124
4.2. L'organizzazione del Consiglio europeo.....	125

4.3. Il ruolo del Presidente del Consiglio europeo	127
4.4. Il Consiglio europeo nel quadro istituzionale	128
5. Il Consiglio	129
6. La Commissione	132
6.1 Le attribuzioni della Commissione	132
6.2 La composizione e la procedura di elezione della Commissione	134
6.3 La Commissione nel quadro istituzionale	137
Conclusioni	140

CAPITOLO SESTO

GLI ACCORDI INTERISTITUZIONALI NEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Sezione I - La nuova base giuridica degli accordi interistituzionali e gli ambiti di sviluppo nel quadro del trattato di Lisbona	146
1. La frammentazione istituzionale	146
2. La necessità di una rinnovata cooperazione istituzionale	148
2.1. La procedura legislativa ordinaria	148
2.2. Gli atti delegati e gli atti di esecuzione	149
2.3. La Procedura di elezione del Presidente della Commissione europea	150
2.4. La procedura di bilancio e il Quadro Finanziario Pluriennale	151
2.5. La conclusione di Accordi Internazionali	152
3. L'articolo 295 TFUE e gli accordi interistituzionali	153
Sezione II - I recenti sviluppi nella pratica degli accordi interistituzionali	155
4. La revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione.	155
4.1. Gli elementi principali del nuovo accordo	156
4.2. L'istituzione di un partenariato speciale	160
4.3. La posizione del Consiglio	163
5. Altri Accordi interistituzionali	164
5.1. L'Accordo interistituzionale tra il Parlamento e la Banca centrale europea	164
5.2. L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo alla trasmissione al Parlamento europeo e al trattamento da parte di quest'ultimo delle informazioni classificate detenute dal Consiglio su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune.	166
5.3. L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio	168

TITOLO II

IL RUOLO DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE

CAPITOLO SETTIMO

L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE

Sezione I - La procedura legislativa ordinaria e l'evoluzione dei rispettivi ruoli istituzionali	176
1. I criteri e il riconoscimento della funzione legislativa e gli atti legislativi dell'Unione	176
2. La procedura legislativa ordinaria	178
3. Il potere d'iniziativa e l'agenda legislativa dell'Unione	181
4. Le clausole passerella e la procedura legislativa	187
Sezione II. Le procedure speciali e il caso di specie della procedura di adozione del Quadro finanziario pluriennale	189
5. Il Bilancio dell'Unione	191
6. Origine ed evoluzione del Quadro finanziario pluriennale: la codificazione della prassi istituzionale	192
7. La proposta della Commissione.	194

8. La procedura di approvazione del QFP 2014-2020	196
9. L'equilibrio istituzionale e la procedura speciale di adozione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020.	204
Conclusioni	207

CAPITOLO OTTAVO

I NUOVI EQUILIBRI ISTITUZIONALI NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE ESECUTIVA DEL DIRITTO DELL'UNIONE

Sezione I. L'applicazione degli articoli 290 e 291 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea	212
1. L'applicazione dell'articolo 290 TFUE e il rapporto tra gli atti delegati e la procedura di regolamentazione con controllo ("PRCC")	212
2. L'applicazione dell'articolo 291 TFUE	215
3. Il Rapporto tra atti delegati e atti di esecuzione.....	217
Sezione II. Gli atti delegati, gli atti di esecuzione e l'equilibrio istituzionale.	220
4. Sviluppi recenti: le procedure di rigetto di atti delegati.....	221
4.1. La proposta di rigetto di un atto delegato.....	222
4.2. La Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio OTC, sugli strumenti derivati, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni e l'applicazione dell'articolo 290 TFUE.....	223
4.3. L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e la delega dei poteri.....	224
4.4. L'obiezione da parte della Commissione affari economici agli standard tecnici adottati dalla Commissione nel quadro della procedura degli atti delegati.....	226
4.5. Le conseguenze procedurali di un'obiezione dei legislatori ai regolamenti delegati.	228
4.6. I limiti della cooperazione interistituzionale nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 290 TFUE	230
5. Commissione contro Parlamento e Consiglio: il caso della direttiva Biocidi	233
5.1 Gli atti delegati e gli atti di esecuzione	234
5.2. I criteri di applicazione.....	234
Conclusioni.....	236

CONCLUSIONI

1. Principi generali, basi giuridiche e pratica istituzionale	239
2. L'equilibrio istituzionale e la <i>governance</i> multilivello.....	242
BIBLIOGRAFIA.....	245

INTRODUZIONE

SOMMARIO: -1. Il quadro istituzionale e il "metodo comunitario". - 2. La separazione dei poteri e il caso di specie dell'Unione europea. - 3. Il Principio dell'autonomia delle istituzioni e l'equilibrio istituzionale.

I principi generali del diritto sono fonti non scritte elaborate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia allo scopo di creare norme in settori non disciplinati dai trattati. Alcuni di questi principi sono comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri e compatibili con gli obiettivi dell'Unione, altri sono stati desunti da norme presenti solo in alcuni ordinamenti giuridici nazionali, infine la Corte ha elaborato una categoria di principi generali che seppure ispirati al diritto nazionale, sono propri dell'Unione europea. Se ne ha un'illustrazione con la solidarietà tra Stati membri, l'equilibrio istituzionale o la preferenza comunitaria¹. In particolare, l'equilibrio istituzionale è un principio "normativo strutturale"² che regola le relazioni tra le istituzioni dell'Unione. Tale principio di natura giurisprudenziale non è stato "costituzionalizzato" dal trattato di Lisbona che ne ha consacrato la caratteristica di principio non scritto, in discontinuità con il percorso intrapreso dal trattato di Amsterdam.

Suddetto trattato aveva infatti avviato un percorso di costituzionalizzazione di tale principio, indicando nel protocollo N°7 che l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità "avviene nel rispetto delle disposizioni generali e degli obiettivi del trattato, con particolare riguardo al completo mantenimento dell'*acquis* comunitario e dell'equilibrio istituzionale"³. Il protocollo N°2 del trattato di Lisbona sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità non riprende tale formulazione, affidando la definizione dell'equilibrio istituzionale all'enunciazione dell'articolo 13(2) del TUE che istituisce il quadro istituzionale dell'Unione. Tale base giuridica rafforza la relazione affermata a più riprese dalla Corte di giustizia tra il principio dell'equilibrio istituzionale e il principio "costituzionale" di attribuzione delle competenze tra le istituzioni dell'Unione.

Tuttavia le innovazioni istituzionali contenute nel trattato di Lisbona creano le condizioni per un equilibrio istituzionale rinnovato e potenziato, consentendo alle sue

¹ K. Lenaerts, *In the Union We Trust – Enhancing Principles of Community Law*, in *European Law Journal*, v.41, n. 2, pp. 317 – 343, 2004.

² Conclusioni AG Trstenjak, 30 giugno 2009, causa C-101/08, *Audiolux e alt.*, in Racc. 2009, p. I-09823, punto 105.

³ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Protocolli allegati al trattato che istituisce la Comunità europea - Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, GU C 340/105, 10/11/1997.

istituzioni di funzionare in modo più efficiente e democratico e rafforzando il nucleo essenziale delle funzioni di ogni istituzione all' interno di un nuovo quadro istituzionale che richiede una permanente cooperazione istituzionale così da raggiungere gli obiettivi dell'Unione.

La ricerca sarà circoscritta all'equilibrio istituzionale definito dai trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nelle relazioni orizzontali tra le istituzioni politiche dell'Unione:⁴ il Parlamento europeo, il Consiglio europeo⁵, il Consiglio e la Commissione. Il ruolo della Corte di giustizia, anch'essa parte dell'equilibrio sarà considerato nel quadro della discrezionalità della sua giurisdizione, come garante del rispetto dell'equilibrio istituzionale da essa stessa definito in via giurisprudenziale.

Nonostante i numerosi profili d'interessi che caratterizzano le dinamiche interistituzionali nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione⁶, la presente analisi non prenderà in considerazione tale ambito. Si è infatti ritenuto opportuno limitare il campo di ricerca al quadro istituzionale così come definito dall'articolo 13(1) TUE e, all'interno di questo, alle istituzioni protagoniste delle dinamiche relazionali relative all'esercizio della funzione legislativa, esecutiva e di bilancio del diritto dell'Unione e al Consiglio europeo in virtù del ruolo di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali a lui attribuito dall'articolo 15 (1) del TUE. Resteranno dunque esclusi dalla trattazione gli organi ed organismi dell'Unione europea, tra i quali figura anche l'Alto rappresentante, nelle sue attribuzioni di organo monocratico distinte dal Collegio dei commissari del quale fa parte ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 4 TUE.

L'introduzione al lavoro di ricerca presenterà brevemente il quadro istituzionale dell'Unione, la ripartizione delle competenze nel sistema istituzionale dell'Unione e il principio dell'autonomia delle istituzioni. La ragione della scelta effettuata risiede nell'importanza di tali elementi propri del sistema dell'Unione nella comprensione dello sviluppo dell'equilibrio istituzionale dal principio del processo di integrazione ad oggi. Ad eccezione del quadro istituzionale, i cui sviluppi in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono stati analizzati nel *capitolo quinto* della seconda parte della ricerca, gli argomenti qui introdotti, conseguentemente alla loro trasversalità, non verranno sviluppati individualmente ma saranno oggetto di riferimenti in vari Capitoli e Sezioni.

1. Il quadro istituzionale e il “metodo comunitario”

L'Unione europea dispone, come stabilito dall'articolo 13 (1) del TUE di "un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire

⁴ Sull'argomento D. Grandguillot, *Les institutions de l'Union européenne: institutions politiques, institutions judiciaires, institutions financières*, Paris: Gualino, 2011.

⁵ Il Ruolo del Consiglio Europeo nelle relazioni interistituzionali sarà analizzato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona che gli ha attribuito lo status di istituzione dell'Unione.

⁶ Tra i vari autori si veda: L. Erkelens; S. Blockmans, *Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance*, in *European Constitutional Law Review*, v. 8, n. 2, 2012, pp.246-279.

la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni".

L'evoluzione dell'architettura istituzionale, dai trattati di Roma al trattato di Lisbona, può essere suddivisa in tre fasi evolutive⁷.

Il trattato di Roma ha inizialmente definito un sistema istituzionale essenzialmente bipolare in cui la Commissione e il Consiglio erano i principali attori, mentre all'assemblea erano riconosciuti poteri molto limitati e il suo unico ruolo nel processo decisionale consisteva nella sua consultazione qualora fosse previsto dalle disposizioni dei trattati.

La struttura istituzionale delle Comunità era caratterizzata dalle interazioni tra queste due istituzioni. Tale equilibrio è stato bruscamente turbato nel 1966 dal compromesso di Lussemburgo, che ha comportato una paralisi del sistema, determinando un'erosione del ruolo della Commissione nel processo decisionale.

La firma del compromesso rappresenta la soluzione alla crisi che opponeva la Francia agli altri Stati membri, nella transizione dal voto all'unanimità al voto a maggioranza in sede di Consiglio, prevista dal trattato di Roma a partire dal 1 gennaio 1966. Il compromesso prevedeva che nei casi di decisioni che potevano essere adottate a maggioranza su proposta della Commissione, qualora fossero in gioco rilevanti interessi di uno o più Stati della Comunità, i membri del Consiglio avrebbero dovuto adoperarsi per giungere entro un congruo termine a soluzioni che potessero essere approvate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità⁸.

È stato durante questo periodo che il Parlamento ha iniziato a consolidare il suo ruolo istituzionale nella definizione delle politiche europee.

Inoltre, la sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con le risorse proprie della Comunità, ha condotto a un primo ampliamento dei poteri del Parlamento in materia di bilancio, con la firma del trattato di Lussemburgo realizzatasi il 22 aprile 1970.

Mediante le revisioni dei trattati susseguitesesi nel tempo, come la firma del trattato di Bruxelles, avvenuta il 22 luglio 1975, che ha sancito l'ottenimento da parte del Parlamento del potere di respingere il bilancio e di concedere il discarico alla Commissione per la sua esecuzione, il rapporto tra le istituzioni comunitarie è venuto gradualmente costruendosi all'insegna di un sostanziale equilibrio tra la componente governativa -il Consiglio- e quella non governativa - il Parlamento europeo e la Commissione. Dagli inizi degli anni ottanta, il Parlamento europeo, forte della sua investitura democratica, in seguito alla prima elezione a suffragio universale e dell'ottenimento del riconoscimento della sua competenza, prima passiva e poi attiva ad agire⁹, che ha consentito di salvaguardare le proprie prerogative istituzionali

⁷ Vari autori concordano su una tale evoluzione, si veda ad esempio, P. Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, in P. Craig; G. de Burca (a cura di), *The evolution of EU law*, Oxford University Press, 2011 p.41; J. Monar, *The unsettled institutional balance*, in CFSP Forum, 3/94, pp.2-3.

⁸ F. Di Nunno, *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo, 1965-1966*, Interpolis, 2012, pp.1-17.

⁹ Corte di giust. 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts c. Parlamento*, in Racc.1986, p. 1357, e Corte di giust.24 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1990, p. I2041.

davanti alla Corte, ha massimizzato i suoi sforzi volti a ottenere una maggiore influenza nel processo decisionale comunitario.

La prima sostanziale modifica dei poteri del Parlamento data l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, avvenuta il 17 febbraio 1986. Tale revisione ha istituito una procedura di cooperazione con il Consiglio che conferiva al Parlamento autentici poteri legislativi che seppur limitati erano applicati a numerose basi giuridiche.

Il suddetto trattato ha trasformato le dinamiche interistituzionali istituendo un sistema tripolare formato da Consiglio, Parlamento e Commissione, quali organi rappresentativi rispettivamente degli Stati membri, intesi come apparati di governo, dei popoli dell'Unione e dell'interesse generale di questa¹⁰. Le relazioni tra le tre istituzioni e i poteri loro attribuiti dai trattati si sono considerevolmente evolute nel corso del processo d'integrazione, in particolare il ruolo del Parlamento è stato rafforzato significativamente¹¹. In seguito al consolidamento della propria posizione nell'architettura istituzionale, e in particolare *vis à vis* del Consiglio, nel periodo successivo alla firma dell'Atto unico europeo, il Parlamento non ha esitato a utilizzare i poteri a lui attribuiti dai trattati, in particolare il potere di bilancio, al fine di affermare il suo ruolo nel processo decisionale e più in particolare nel processo legislativo.

La varietà delle procedure legislative, la creazione di nuovi organi, la configurazione dell'Unione in tre pilastri¹² introdotte dal trattato di Maastricht, hanno reso la struttura istituzionale estremamente complessa¹³. In presenza di questo quadro, non può sorprendere che la semplificazione istituzionale sia stata un tema centrale nelle riforme proposte nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e successivamente nel trattato di Lisbona.

Tuttavia, nonostante le revisioni dei trattati susseguitesisi nel corso degli anni novanta, il quadro istituzionale, fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, si fondava su questo "triangolo istituzionale"¹⁴.

¹⁰ J. Monar, *The unsettled institutional balance*, in *CFSP Forum*, 3/94.

¹¹ J. Pinder, *Steps towards a Parliamentary Democracy for Europe: The development of the European Parliament from the Seventies to the Nineties*, in F. Breuss; G. Fink; S. Griller, *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, SpringerWienNewYork, 2000, pp. 193-228.

¹² Il trattato di Maastricht ha introdotto una nuova struttura istituzionale che è stata mantenuta fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Tale struttura era composta da tre "pilastri": il pilastro comunitario che corrispondeva alle tre comunità - la Comunità europea, la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) e la vecchia Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA); il pilastro dedicato alla politica estera e di sicurezza comune, che era retta dal titolo V del trattato sull'Unione europea e infine il pilastro dedicato alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che era contemplata dal titolo VI del trattato sull'Unione europea. Questi tre pilastri funzionavano secondo procedure decisionali diverse: procedura comunitaria per il primo pilastro e procedura intergovernativa per gli altri due.

¹³ J.-C. Piris, *After Maastricht, are the Community institutions more efficacious, more democratic and more transparent?*, in *European Law Review*, vol. 19, n. 5, 1994, pp. 449-487; A. Maurer, H.P. Schiffauer, *(Co)governing after Maastricht: the European Parliament's institutional performance, 1994-1998*, Lussemburgo: EP Directorate General for Research, 1999.

¹⁴ J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, in *The European Union after the Treaty of Lisbon: visions of leading policy-makers, academics and journalists*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, pp.

Il trattato di Lisbona ha aperto una nuova fase nella misura in cui ha rafforzato le attribuzioni di ognuna delle istituzioni politiche, potenziandone i rispettivi ruoli nell'ambito di un quadro istituzionale in cui la cooperazione tra le istituzioni resta un elemento centrale, operando dei cambiamenti nel metodo decisionale, il cosiddetto "metodo comunitario" al fine di adeguarlo al nuovo quadro istituzionale e alla nuova struttura dei trattati¹⁵.

Tale metodo assicura al contempo il rispetto della diversità e l'efficacia dell'Unione, garantendo un trattamento equo di tutti gli Stati membri, attraverso la conciliazione d'interessi diversi, nella misura in cui la Commissione rappresenta l'interesse generale, e la rappresentanza democratica, europea e nazionale, sono tutelati rispettivamente dal Parlamento e dal Consiglio, che sono gli organi legislativi dell'Unione.

Spetta alla Commissione europea, presentare proposte legislative, mentre gli atti legislativi e di bilancio sono approvati dal Consiglio e dal Parlamento. L'esecuzione della politica è affidata alla Commissione e alle autorità nazionali mentre compete alla Corte di giustizia garantire il rispetto del principio di legalità¹⁶.

Tale metodo decisionale dell'Unione, che costituisce la cornice in cui si è sviluppato l'equilibrio istituzionale, è stato rafforzato attraverso l'estensione della sua applicazione a nuovi settori delle sue attività legislative e di bilancio.

Il trattato di Lisbona ha pertanto trasformato il "metodo comunitario", adeguandolo al nuovo quadro istituzionale in cui al Consiglio europeo è conferita la competenza di definire gli orientamenti e le priorità politiche generali e il Parlamento e il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio, sulla base delle proposte della Commissione.

Al Consiglio europeo viene conferito lo status d'istituzione europea senza cambiarne il ruolo poiché, conformemente all'articolo 15 (1) TUE, "il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali" restando tuttavia escluso dall'esercizio delle funzioni legislative.

Tale riconoscimento ne consolida il ruolo specifico, definendo così i suoi obiettivi e le sue priorità strategiche senza interferire con il normale esercizio dei poteri legislativi e di bilancio dell'Unione.

La piena utilizzazione di tutte le innovazioni istituzionali e procedurali introdotte dal trattato di Lisbona richiede un'approfondita cooperazione permanente tra le istituzioni che partecipano alle diverse procedure, traendo pienamente vantaggio dai nuovi meccanismi forniti dal trattato, in particolare gli accordi interistituzionali, la cui adozione è prevista dall'articolo 295 TFUE. L'organizzazione della cooperazione interistituzionale nel processo decisionale sarà dunque centrale nell'azione

60-89.

¹⁵ Sull'evoluzione del metodo comunitario si veda F. Raspadori, *Il metodo comunitario tra allargamento dell'Unione e Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, vol. 11, n. 4, 2004, pp. 767-810

¹⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco", COM(2001) 428 def., GU C 287 del 12.10.2001.

dell'Unione europea alla luce della crescente importanza di una programmazione strategica pluriennale e di una programmazione operativa annuale riconosciuta dai trattati stessi.

2. La separazione dei poteri e il caso di specie dell'Unione europea

La separazione dei poteri, risalente alle teorie di Thomas Locke e Charles de Montesquieu, oltre a costituire un tratto distintivo dello stato di diritto, rappresenta uno dei principi basilari dell'organizzazione della maggior parte delle moderne Costituzioni democratiche¹⁷. La separazione dei poteri fa sì che il potere politico dello stato venga ripartito nelle diverse funzioni, mentre il reciproco controllo dei poteri ha come obiettivo il contenimento del potere dello stato. Tradizionalmente si tratta dei poteri legislativi, esecutivi e giudiziari¹⁸. Montesquieu, nel 1748, nell'opera "Lo spirito delle leggi" affermava che: "Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, perché si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato facciano delle leggi tiranniche per attuarle tirannicamente. Non vi è libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo. Se esso fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitrario, poiché il giudice sarebbe al tempo stesso legislatore. Se fosse unito con il potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore. Tutto sarebbe perduto se la stessa persona, o lo stesso corpo di grandi, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare le leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni, e quello di giudicare i delitti o le liti dei privati".

Benché possa essere fatta una distinzione funzionale delle competenze istituzionali, l'Unione europea non risponde al modello tradizionale della triade politica dei poteri che implica che ad ogni istituzione corrisponda una funzione esercitata da essa in via esclusiva.

La funzione legislativa è esercitata congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento con la partecipazione della Commissione, detentrica del potere d'iniziativa legislativa, mentre il potere di esecuzione appartenente agli Stati membri può essere delegato dai legislatori o dal Consiglio alla Commissione¹⁹. Solamente il potere giudiziario a livello dell'Unione è conferito unicamente a un'istituzione: la Corte di giustizia.

Diversamente da quanto generalmente avviene nella stesura delle costituzioni degli Stati, in cui la redazione di testi costituzionali è accompagnata dalla ricerca di equilibrio dei poteri, attraverso la regolazione meticolosa di pesi e contrappesi, a livello comunitario questo sviluppo è stato semplicemente il risultato di lunghe

¹⁷ G. Von Hippel, *La séparation des pouvoirs dans les Communautés Européennes*, Nancy-Saint-Nicolas-De-Port, 1965.

¹⁸ Conclusioni AG Verica Trstenjak 30 giugno 2009, cit., punti 104-107.

¹⁹ H. Dumont, *Présentation générale des Changements induits par le traité de Lisbonne*, pp.31-35, in H. Dumont; P.Jadoul; N. de Sadeleer, S. Vandrooghenbroeck (a cura di), *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruylant 2011;

negoziazioni incentrate sulla conciliazione tra la componente governativa e intergovernativa, senza una riflessione preventiva sulle possibili conseguenze di tali decisioni sull'equilibrio istituzionale e sulla ripartizione delle competenze tra le istituzioni²⁰: la visione complessiva della struttura architettonica dell'Unione ha prevalso su quella parziale²¹.

Va tuttavia considerato che, se è pur vero che la divisione del potere esecutivo tra il Consiglio e la Commissione non è riconducibile a nessun'altro sistema costituzionale, tuttavia, i rapporti tra la Commissione e il Parlamento restano sotto diversi aspetti simili a quelli che possono sussistere tra un governo e un'assemblea legislativa nazionale.

La classica divisione dei poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario all'interno della Comunità europea viene declinata diversamente a favore di uno specifico equilibrio istituzionale tra le istituzioni²².

Nell'equilibrio istituzionale si rispecchia un fondamentale principio dello Stato di diritto, questo comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni, e che eventuali violazioni di tale regola possono essere sanzionate grazie al controllo della Corte²³.

Diversamente dalla tradizionale dottrina della separazione dei poteri, la separazione delle funzioni che caratterizza l'Unione non è stata concepita per tutelare l'individuo dal potere monolitico dello stato²⁴. Il principio della divisione delle funzioni è rivolto ad un effettivo raggiungimento degli obiettivi stabiliti dai trattati²⁵.

La giurisprudenza della Corte ha confermato, attraverso l'affermazione del principio di equilibrio istituzionale che il sistema giuridico comunitario e successivamente dell'Unione, sia caratterizzato dalla condivisione dei poteri²⁶.

Infatti, come sancito dalla Corte "se è vero che l'equilibrio dei poteri, che caratterizza la struttura della Comunità rappresenta una garanzia fondamentale che il trattato prevede, in specie per le imprese e le associazioni cui esso si applica, tale costatazione non può essere interpretata nel senso che essa apre una via di ricorso a qualsiasi persona fisica o giuridica che ritenga che un atto sia stato adottato in

²⁰ Il dibattito era incentrato sulla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri e non all'interno della Comunità.

²¹ S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008.

²² T. Oppermann, *Europarecht*, III ed., Monaco, 2005, pag. 144.

²³ La Corte ha parimenti affermato il principio di separazione delle competenze tra le istituzioni e gli Stati membri affermando che "il Trattato C.E.C.A. s'informa infatti al principio di una rigorosa separazione fra i poteri delle Istituzioni comunitarie e quelli degli organi degli Stati membri; né il diritto comunitario prevede che le Istituzioni della Comunità possano annullare atti legislativi od amministrativi di uno Stato membro". Corte di giust. 16 dicembre 1960, causa C-6/60, *Humblot c. Belgio*, in Racc. 1960, p. 1099.

²⁴ Si veda Corte di giust. 10 maggio 2001, causa C-345/00 P, *Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France c. Consiglio*, in Racc. 2001, p. I-3811.

²⁵ G. Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, vol. 17, n.3, May 2011, pp.304-322.

²⁶ S. Prechal, *Institutional balance: A Fragile Principle with uncertain contents*, pp. 275-278, in T.Heukels et al.(eds.)*The european Union after Amsterdam: a legal analysis*, 1998.

contrasto con il principio dell'equilibrio, indipendentemente dal fatto se tale persona sia o meno direttamente e individualmente riguardata dall'atto di cui trattasi"²⁷. Per la Corte il principio di equilibrio istituzionale sostituisce il principio di separazione dei poteri garantendo la stabilità del sistema istituzionale definito dai trattati.

La Corte di giustizia ha fatto per la prima volta esplicito riferimento al principio di equilibrio istituzionale, nel caso *Meroni*²⁸ affermando che "l'art.3²⁹ permette di ravvisare nell' equilibrio dei poteri che caratterizza la struttura della Comunità, una garanzia fondamentale che il Trattato prevede".

Sebbene il modello teorico della separazione dei poteri non sia perfettamente applicato in nessun sistema politico, e il tentativo di definire la natura delle Comunità in funzione di criteri dottrinali derivanti dalla teoria della separazione dei poteri sia difficile ed aleatorio, tuttavia l'interesse normativo da esso suscitato è giustificato dalla relazione esistente tra questo principio e il principio democratico e dal ruolo da esso svolto nella garanzia del rispetto dello stato di diritto³⁰.

La separazione dei poteri nel caso specifico della Comunità e successivamente dell'Unione deve essere analizzata nel contesto della *Governance* multilivello che la caratterizza e alla luce della peculiarità del suo ordinamento riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia affermando che "la Comunità costituisce un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale (...) ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini"³¹.

Tale formulazione è stata ripresa ed enfatizzata dal Consiglio europeo di Helsinki, nella "Dichiarazione per il Millennio", in cui i Capi di Stato e di governo hanno riconosciuto che " l'Unione europea è una costruzione di carattere unico, senza modelli nella storia. Soltanto insieme, attraverso l'Unione, a noi e ai nostri paesi sarà possibile affrontare le sfide del futuro"³².

Lo status di organismo *sui generis* e la natura ibrida del suo sistema decisionale ha reso necessario lo sviluppo di strumenti adeguati al fine di garantire la democraticità e la trasparenza dell' intero sistema e a partire dagli anni novanta il dibattito accademico e istituzionale³³ è stato incentrato sulla riforma del sistema di governance che implica, innanzitutto, la necessità di affrontare la questione delle modalità di esercizio da parte dell'Unione dei poteri ad essa conferiti. Si tratta in particolare di rivedere il processo di elaborazione delle politiche ad una maggiore partecipazione e responsabilizzazione. La condivisione delle competenze ha sviluppato nel corso del processo d'integrazione ha dato luogo ad una competizione

²⁷ Sentenza 10 maggio 2001, *Fédération nationale d'agriculture biologique des régions de France c. Consiglio*, cit. punto. 41.

²⁸ Corte di giust. 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56, in Racc. 1958, p. 00011.

²⁹ Art. 3 trattato CECA.

³⁰ G. Von Hippel, 1965, *op.cit.*, pp.4-6.

³¹ Corte di giust., 5 febbraio 1963, causa C-26/62, *Van Gend en Loos*, , in Racc. 1963,p. 00003.

³² Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Helsinki, 10 e 11 dicembre 1999, Allegato I:"Dichiarazione per il Millennio".

³³ Si fa riferimento ai documenti elaborati dalla Commissione, dal Parlamento e alle Dichiarazioni del Consiglio europeo.

istituzionale che sebbene di per sé non sia negativa, ha nel caso specifico, spesso assunto la forma di ostruzionismo nel processo decisionale.

Tale necessità sembra essere stata recepita dal trattato di Lisbona che lungi dall'affermare il principio della separazione delle competenze ha chiarito i rispetti ruoli istituzionali all'interno dei processi legislativi ed esecutivi e ha reso necessario un sistema di cooperazione rafforzato tra le istituzioni che partecipano al processo decisionale³⁴.

3. L'autonomia delle istituzioni e l'equilibrio istituzionale

Nel quadro delle loro attribuzioni, le istituzioni hanno il potere di organizzare liberamente le modalità del loro funzionamento. Tale facoltà si fonda sulla capacità riconosciuta alle istituzioni dai trattati di adottare i propri regolamenti interni³⁵. L'autoregolamentazione delle istituzioni è sin dalle origini della Comunità una caratteristica che distingue le istituzioni dagli altri organismi.

La Corte ha confermato tale potere di autoregolamentazione al fine del buon funzionamento delle istituzioni nella sentenza *Lord Bruce of Donnington* contro *Aspeden*³⁶, ma nella pratica questo principio è stato sviluppato dalle istituzioni, in particolare dal Parlamento, per sancire l'affermazione delle proprie prerogative avvenuta sia in via giurisprudenziale che istituzionale nei propri regolamenti interni, i quali stabilendo i dettagli delle modalità pratiche dell'esercizio delle attribuzioni di ciascuna istituzione, lasciano ampio spazio alla definizione della cooperazione interistituzionale.

Il Parlamento ne ha fatto ampio uso per rafforzare il partenariato speciale gradualmente costruito e costantemente rinnovato con la Commissione³⁷. Al tempo stesso, sulla base di tale principio le istituzioni possono introdurre regole lesive delle attribuzioni di altre istituzioni o contrarie a alcuni principi generali del diritto. La Corte, chiamata a esprimersi su controversie interistituzionali e tra le istituzioni e

³⁴ P. Ponzano, *Institutions of the European Union*, in G. Amato et al. (a cura di.), *Genesis and Density of the European Constitution*, Brussels, Bruylant, 2007, pp.439-484.

³⁵ Nel trattato di Lisbona l'adozione dei regolamenti interni del Parlamento, del Consiglio europeo, della Commissione e del Consiglio è disciplinata rispettivamente dagli articoli 232 TFUE, 253(3) TFUE, 249 TFUE e 240(2) TFUE.

³⁶ Corte di giust. 15 settembre 1981, causa C- 208/80, *Lord Bruce of Donnington* c. *Aspeden*, in Racc. 1981, p. 2206.

³⁷ Nel quadro del trattato di Lisbona, le modalità previste all'articolo 57 del Regolamento del Parlamento europeo sull'approvazione di emendamenti a una proposta della Commissione, consentono in via potenziale al Parlamento di negoziare con la Commissione europea una modifica della proposta di atto legislativo che includa gli emendamenti approvati in seduta plenaria. Tale procedura prevede che qualora la proposta della Commissione sia approvata nel suo insieme, ma con l'introduzione di emendamenti, la votazione sul progetto di risoluzione legislativa sia rinviata al momento in cui la Commissione abbia comunicato la propria posizione su ciascun emendamento del Parlamento. Qualora la Commissione concordi con la posizione espressa dal Parlamento, può in virtù dell'articolo 293 TFUE modificare la propria proposta in ogni fase della procedura fintantoché il Consiglio non abbia deliberato e quest'ultimo, tranne in alcuni casi espressamente indicati dai trattati, può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità.

Stati membri ha precisato i limiti del potere di organizzazione interna conferito individualmente dai trattati alle istituzioni affermando che, se da un lato esso garantisce il buon funzionamento delle istituzioni, dall'altro l'implementazione di dette regole deve avvenire nel rispetto del principio di leale cooperazione e dell'equilibrio istituzionale³⁸. Il principio di autonomia istituzionale si è tradotto nella pratica dell'autodeterminazione del modo di funzionamento di ciascuna istituzione. Tuttavia va rilevato che in un contesto integrato quale risulta essere il quadro istituzionale, il potere di autorganizzazione, oltre a riflettere un'interpretazione parziale delle procedure può avere delle ripercussioni sulle relazioni interistituzionali.

I conflitti interistituzionali non emergono come opposizioni occasionali, similmente ai sistemi costituzionali degli Stati membri, ma piuttosto come un fenomeno peculiare alle istituzioni dell'Unione³⁹.

La mancanza di regole chiare che disciplinino le relazioni interistituzionali, in un sistema istituzionale non basato su una divisione dei poteri, ha favorito l'insorgere di competitività nell'ambito del processo decisionale. Essendo l'Unione europea una comunità di diritto, tali conflitti devono essere risolti sulla base di strumenti giuridici derivati dai trattati.

Una fonte giuridica individuata dalla Corte per la risoluzione delle tensioni è stato l'allora articolo 4 del TCEE, il quale impegnava le istituzioni a raggiungere gli obiettivi definiti dai trattati e le limitava all'esercizio dei poteri che gli sono conferiti dagli stessi.

Questi due elementi incarnano i principi di leale cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi e la preservazione dell'autonomia e delle attribuzioni di ciascuna istituzione.

Roland Bieber afferma⁴⁰, contrariamente alla dottrina prevalente, che la base giuridica per la fluidità istituzionale dei trattati non è costituita dalla salvaguardia dell'equilibrio ma piuttosto dalla preservazione dell'identità di ciascuna istituzione, a cui è fatto specifico riferimento all'articolo 4 TCEE e dall'obbligo di cooperare che la Corte ha derivato dallo stesso articolo.

Bieber critica in particolare la rigidità del principio di equilibrio istituzionale definito dalla Corte in via giurisprudenziale, che non coincide con la dinamicità che caratterizza le relazioni interistituzionali e il suo carattere aleatorio che è stato interpretato dalle istituzioni in maniera controversa⁴¹.

Questa prospettiva sarà sviluppata nel capitolo dedicato agli accordi interistituzionali con particolare riferimento al ruolo dell'equilibrio istituzionale nella

³⁸ Corte di giust. 10 febbraio 1983, causa C-230/81, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento*, in Racc. 1983, p.258; Corte di giust 10 aprile 1984, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento*, causa C-108/83, in Racc. 1984, p.1945.

³⁹ R. Bieber, *The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty*, Common Market Law Review, No. 21, 1984, p.505

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 506-509.

⁴¹ In alcuni casi le istituzioni hanno fatto riferimento all'equilibrio istituzionale per affermare lo status quo mentre in altre occasioni hanno invocato tale principio al fine di ottenere un ruolo di maggior rilievo nel quadro istituzionale.

definizione delle modalità di cooperazione nell'applicazione del diritto.

PARTE I

LE DIMENSIONI E L'EVOLUZIONE DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

La categoria dei principi generali, quale fonte di diritto dell'Unione ha origine nella giurisprudenza della Corte, che ha fatto spesso ricorso a tali principi per ovviare al carattere inevitabilmente generale o parziale di molte regole di funzionamento del sistema giuridico dell'Unione. I principi generali assolvono una triplice funzione: la ricostruzione di un dettato normativo incompleto allo scopo di assicurare la coerenza normativa del sistema; l'interpretazione delle disposizioni dei trattati ed infine l'allocazione dei poteri sia nella dimensione verticale, ovvero tra l'Unione e gli Stati membri, che tra le istituzioni stesse¹.

L'applicazione del principio di equilibrio istituzionale è perciò servito a fornire ulteriori parametri di legittimità del comportamento delle istituzioni nell'esercizio delle competenze attribuitegli dai trattati.

L'equilibrio che caratterizza le relazioni orizzontali tra le istituzioni dell'Unione ha un carattere ambivalente ed è allo stesso tempo dinamico e statico. La dinamicità e la staticità corrispondono rispettivamente alla sua dimensione politica e giuridica.

La dimensione giuridica del principio di equilibrio istituzionale² è di origine giurisprudenziale ed è stata sviluppata dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Meroni*³ del 1958 mentre la dimensione politica⁴ e il suo carattere dinamico sono essenzialmente determinati da due fattori: le innovazioni istituzionali introdotte dalle revisioni dei trattati e le pratiche istituzionali che possono esprimersi sotto forme estremamente variegate⁵.

Sebbene le due dimensioni non siano completamente separate e come vedremo in seguito la loro interazione ha prodotto mutamenti reciproci, si è ritenuto opportuno analizzarle separatamente.

1. Il principio giurisprudenziale dell'equilibrio istituzionale

Il principio giuridico di origine giurisprudenziale dell'equilibrio istituzionale è

¹ K. Lenaerts; J.A. Gutierrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, n. 6 2010, pp. 1629-1669.

² J-P. Jacqué, *The principle of institutional balance*, in *Common Market Law Review*, vol. 41, 2004, pp. 383-391.

³ Corte di giust. 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, causa C-9/56, in Racc. 1958, p.00011.

⁴ J-P. Jacqué, 2004, *op.cit.*, p. 387.

⁵ Si veda B. Driessen, *Interinstitutional Conventions and Institutional balance*, in *European Law review*, vol. 33, n.4, 2008, pp.550-562.

una manifestazione del dovere delle istituzioni di agire nei limiti delle loro competenze. Questo non implica che gli autori dei trattati avessero come scopo quello di creare una distribuzione bilanciata dei poteri tra le istituzioni, ma si riferisce semplicemente al fatto che la struttura istituzionale comunitaria si basa sulla distribuzione dei poteri tra le istituzioni, come recitato dall'ex articolo 7(1) del TCE e attualmente dall'articolo 13(2) TUE. I trattati descrivono i poteri delle singole istituzioni e le relazioni che si stabiliscono tra di esse, ma non contengono espressamente un corpo di principi destinati ad applicarsi alle relazioni interistituzionali.

Il ruolo della Corte di giustizia è quello di garantire il mantenimento dell'equilibrio, al fine di evitare la messa in discussione dei compromessi raggiunti durante la stesura dei trattati, di conseguenza non è accettabile che un'istituzione estenda unilateralmente i suoi poteri a detrimento di un'altra. Tale ipotesi non è puramente accademica, il Parlamento ha costantemente cercato di aumentare i propri poteri, utilizzando gli strumenti di pressione a lui progressivamente conferiti dai trattati, come ad esempio l'utilizzo dei poteri di bilancio⁶.

Il merito della Corte è di aver messo in luce alcuni principi che preservano l'organizzazione costituzionale dell'Unione e di applicarli in quanto principi generali di diritto, sulla base delle controversie istituzionali ad essa sottoposte.⁷

Le successive revisioni dei trattati hanno in parte riconosciuto e codificato le soluzioni avanzate dalla Corte, integrandole nel quadro giuridico comunitario⁸. Benché il principio dell'equilibrio istituzionale sia stato affermato dalla Corte come un principio generale di diritto, la categorizzazione che la dottrina ha fatto di tale principio non è univoca: Bruno de Witte⁹ lo annovera tra i principi istituzionali dell'Unione, Jean-Paul Jacqué¹⁰ lo ha definito un principio costituzionale o strutturale, mentre Jean-Claude Piris¹¹ lo esclude dall'elenco dei principi di base dell'Unione¹².

La definizione del principio di equilibrio istituzionale adottata ai fini della presente ricerca è quella elaborata da Bruno de Witte, un principio istituzionale generale.

L'obiettivo dei principi istituzionali è chiaramente diverso da quello dei principi generali. I primi regolano i rapporti tra le istituzioni mentre i secondi si contraddistinguono per un duplice ambito di applicazione che interessa sia la

⁶ Commission Communication, Relations between the institution of the Community, COM (81)581 final, 7 October 1981, Bulletin of the European Communities, Supplement 3/82, p. 21.

⁷ H. De Waele, *The role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary Assessment*, in *Hanse Law Review*, v.6, n.1, 2010, p.5.

⁸ Il principio di leale cooperazione orizzontale costituisce un esempio di principio di origine giurisprudenziale costituzionalizzato nelle successive revisioni dei Trattati.

⁹ B. De Witte, *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in F.G. Snyder (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000

¹⁰ J-P. Jacqué, 2010, op. cit., pp. 233-236.

¹¹ J. C. Piris, *The Lisbon Treaty: A legal and political Analysis*, Cambridge University Press, 2010.

¹² Va tuttavia rilevato che la giurisprudenza della Corte non ha semplificato il dibattito accademico in quanto i riferimenti della Corte di giustizia all'equilibrio istituzionale non includono il termine principio.

dimensione orizzontale sia quella verticale che disciplina le relazioni tra gli individui e le autorità nazionali e dell'Unione.

All'origine giurisprudenziale dell'equilibrio istituzionale è stata dedicata la sezione I della prima parte della ricerca. Nel capitolo primo è stata analizzata l'evoluzione dell'interpretazione dell'equilibrio istituzionale operata dalla Corte quando chiamata a dirimere controversie interistituzionali che si sono susseguite nel processo di integrazione, mentre nel secondo capitolo sarà discusso il rapporto tra l'equilibrio istituzionale e il principio orizzontale di leale cooperazione definito dalla Corte in via giurisprudenziale. In particolare, la seconda sezione del capitolo analizzerà gli strumenti di cui si sono avvalse le istituzioni per l'attuazione di tali principi nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dai trattati.

2. L'equilibrio istituzionale e la pratica istituzionale nell'applicazione del diritto.

La pratica istituzionale ha avuto un'incidenza sullo sviluppo della struttura istituzionale e l'equilibrio che la caratterizza. Sebbene la Corte di giustizia abbia considerato l'equilibrio istituzionale come un aspetto per lo più statico delle relazioni interistituzionali, ovvero come il rapporto tra le istituzioni stabilito dai trattati attraverso l'esplicito conferimento di competenze e attribuzioni specifiche a ciascuna di esse, risulta evidente che l'equilibrio istituzionale si sia notevolmente sviluppato nel corso del processo di integrazione¹³.

La dimensione istituzionale dell'equilibrio e il suo carattere dinamico si fondano sulle innovazioni apportate dalle successive revisioni dei trattati e sull'applicazione pratica che le istituzioni hanno fatto di tali basi giuridiche¹⁴. Questi due elementi hanno subito un'evoluzione parallela poiché le istituzioni stesse hanno modificato il *modus operandi* delle loro interazioni sulla base della struttura istituzionale configurata dai trattati¹⁵.

La prassi istituzionale nell'applicazione del diritto si è spesso contraddistinta per un'accesa competizione istituzionale che deriva sia dalle caratteristiche strutturali dell'ordinamento giuridico, come nel caso dei contenziosi sulla base giuridica, sia da sviluppi procedurali come avvenuto nell'ambito della delega dei poteri esecutivi.

La scelta della base giuridica, determinando il ruolo di ciascuna istituzione nel processo decisionale costituisce una variabile determinante ed un elemento fondamentale dell'equilibrio istituzionale¹⁶.

La procedura di delega dei poteri esecutivi è stata oggetto di un'evoluzione asimmetrica rispetto alla procedura legislativa con riguardo alla partecipazione del Parlamento europeo. Tale squilibrio ha avuto come principale conseguenza l'insorgere di tensioni istituzionali tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

¹³ J-P. Jacqu , 2004, *op.cit.*, p.383.

¹⁴ J-P. Jacqu , *La pratique des institutions communautaires et les developpement de la structure institutionnelle communautaire*, in R. Bieber; G.Ress (Hrsg.), *Die Dynamik des Europ ischen Gemeinschaftsrechts/ The dynamics of EC-law*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, pp-377-405.

¹⁵ Si veda la sezione I dell'introduzione, consacrata all'evoluzione del quadro istituzionale.

¹⁶ J-P. Jacqu , *Le Labyrinthe D cisionnel*, in *Pouvoirs* n. 69, 1994, pp. 23-34.

Pertanto, al fine di analizzare l'evoluzione dell'equilibrio nella prassi istituzionale, i due capitoli che compongono il titolo II della prima parte della ricerca sull'equilibrio istituzionale sono stati rispettivamente dedicati al contenzioso sulle basi giuridiche e all'evoluzione della procedura di delega dei poteri esecutivi.

TITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL PRINCIPIO DI EQUILIBRIO ISTITUZIONALE E IL RAPPORTO CON IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE

CAPITOLO PRIMO

LA DEFINIZIONE E L'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE DEL PRINCIPIO

SOMMARIO: Sezione I. Dall'elaborazione alla cosiddetta sentenza Comitologia. 1. L'affermazione del principio di equilibrio istituzionale come principio autonomo. 1.1. La violazione delle forme sostanziali. - 1.2. Il Principio di autonomia delle istituzioni, la violazione dei trattati per l'inerzia ad agire di un' istituzione e l'equilibrio istituzionale. - 2. L'impugnabilità degli atti e la tutela dell'equilibrio istituzionale. -Sezione II. La sentenza Chernobyl e la successiva giurisprudenza della Corte di giustizia. - 3. Le lacune procedurali dei trattati e l'equilibrio istituzionale. - 4. Il Parlamento europeo: un ricorrente semi-privilegiato. - 5. L'esplicitazione della dimensione orizzontale dell'equilibrio istituzionale e la definizione del concetto di equilibrio istituzionale come un "principio normativo strutturale". - Conclusioni.

Il riconoscimento dei principi generali rappresenta uno dei maggiori contributi della Corte di giustizia allo sviluppo dell'ordinamento giuridico dell'Unione, giacché rappresentano uno strumento importante per colmare le lacune e per orientare l'interpretazione nella giurisprudenza. Ciò risulta dalla natura stessa dell'ordinamento giuridico comunitario, che si caratterizza per la sua continua evoluzione, connotato che lo rende necessariamente lacunoso. Conseguentemente la Corte si è astenuta da una precisa classificazione dei principi generali, al fine di preservarne la necessaria flessibilità.

Va tuttavia evidenziato che la scelta operata dalla Corte ha reso la nozione di principi generali controversa, caratteristica che si riflette nella difformità della terminologia utilizzata sia nella dottrina giuridica che nella giurisprudenza.

Tali divergenze non concernono esclusivamente le scelte lessicali, ma fanno riferimento alle diverse categorie a cui tali principi appartengono. In base ad una definizione proposta dalla dottrina, rientrano tra i principi generali le disposizioni fondamentali del diritto comunitario primario non scritto che sono immanenti nello stesso ordinamento giuridico o che sono comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. L'avvocato generale Trstenjak, esprimendosi sulla causa *Audiolux*, ha operato una distinzione "tra principi generali del diritto comunitario in senso stretto,

vale a dire quelli che risultano esclusivamente dallo spirito e dal sistema del trattato (...) e che riguardano specifici aspetti del diritto comunitario, e principi generali che sono comuni agli ordinamenti giuridici e costituzionali degli Stati membri. Mentre il primo gruppo di principi generali è direttamente desumibile dal diritto comunitario primario, per individuare i principi del secondo gruppo la Corte ricorre sostanzialmente ad una comparazione giuridica critico-valutativa, senza tuttavia dare alcun rilievo in tale sede al metodo del minimo denominatore comune"¹. In particolare, la nozione giurisprudenziale dell'equilibrio istituzionale è stata definita come un "principio normativo strutturale"².

Diversamente dai principi generali, derivati dalla Corte da principi a cui si ispirano le costituzioni degli Stati membri e dal diritto internazionale, i principi istituzionali trovano la loro origine in un'interpretazione estensiva delle disposizioni dei trattati³.

Il principio di equilibrio istituzionale, che regola la totalità delle norme giuridiche scritte e non, concernenti la relazione orizzontale tra le istituzioni, non trova esplicita menzione nei trattati ma deriva da una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 1958⁴.

La Corte di giustizia ha definito l'equilibrio istituzionale come un principio giuridico insito nei trattati e attraverso il controllo giurisdizionale ha operato una distinzione tra i poteri discrezionali e i poteri esecutivi che non implicano discrezionalità politica⁵.

La presente analisi si soffermerà sul rispetto degli imperativi giuridici che regolano le relazioni tra le istituzioni dell'Unione e sulle questioni connesse al riconoscimento dei poteri discrezionali, elementi che devono essere analizzati come parte del principio dell'equilibrio istituzionale⁶, al fine di avere una visione completa ed esaustiva dell'applicazione e delle implicazioni di detto principio. Il termine discrezionalità è arduo da definire⁷, in questa sede, ai fini della ricerca, verrà utilizzato nell'accezione di margine di libertà d'azione garantita a un'istituzione esplicitamente o implicitamente dai Trattati⁸. La Corte esercita un ruolo importante

¹ Conclusioni AG Trstenjak, 30 giugno 2009, causa C-101/08, *Audiolux SA e a.*, cit., punto 69.

² B. De Witte, *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, In F.G. Snyder, *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000.

³ Si può rilevare la tendenza della Corte ad estendere alla dimensione verticale, ovvero alla relazione tra le istituzioni i principi che i Trattati esplicitano nelle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri.

⁴ Sentenza 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, cit. punto 11.

⁵ P. Craig, *EU administrative law*, 2006, op. cit. pp.433.

⁶ Conclusioni AG Tizzano, 25 maggio 2004, causa C-13/03 P, *Commissione delle Comunità europee c. Tetra Laval BV*, in Racc. 2004, p. I-1114.

⁷ Parte della dottrina, ne ha dato una definizione bidimensionale, la prima dimensione riguarda le possibilità di valutazione e di giudizio lasciata aperta al decisore dai termini della sua autorità, mentre la seconda è determinata dalla circostante attitudine del giudicante riguardo le modalità di risoluzione delle questioni che si presentano. Si veda D. Calligan, *Discretionary powers, A legal Study of official Discretion*, Clarendon press, Oxford, 1986.

⁸ A. Ibanez, *The administrative Supervision and Enforcement of EC law: Powers*,

determinando il riconoscimento dei poteri discrezionali di un'altra istituzione attraverso la sua funzione di controllo giurisdizionale.

A tal proposito l'avvocato generale Tizzano, nelle conclusioni della sentenza *Tetra Laval* ha affermato che "i giudici comunitari (...) debbono rispettare l'ampio potere discrezionale insito in tale tipo di valutazioni e non possono sostituire il loro punto di vista a quello dell'organo cui queste istituzionalmente competono"⁹.

Il Controllo giurisdizionale esercitato dalla Corte sui comportamenti delle istituzioni dell'Unione è molto ampio e variamente articolato e si specifica in forme molto diversificate.

Fin dall'avvio del processo d'integrazione tale competenza ha attirato l'attenzione della dottrina e si è affermata anche nella prassi nella veste di importante strumento sia di tutela dei diritti individuali sia di sviluppo del sistema giuridico dell'Unione come "Comunità di diritto"¹⁰.

Essa costituisce, in effetti, una delle garanzie essenziali del delicato equilibrio di poteri realizzato dai trattati tra i diversi attori in esso operanti. Va tuttavia rilevato che la Corte di giustizia, nell'applicazione dei principi generali, in quanto fonte di diritto primario può limitare il potere discrezionale di cui godono le istituzioni¹¹.

L'articolo 263 TFUE, costituisce la disposizione centrale della materia. Essa attribuisce agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione, da un lato e ai soggetti privati dall'altro, il diritto di ricorrere alla Corte per motivi di legittimità contro gli atti delle istituzioni medesime al fine di chiederne l'annullamento.¹²

Sebbene la formulazione dell'art. 263 TFUE renda agevole l'individuazione delle istituzioni da cui promanano gli atti impugnabili, la formulazione in positivo di tali atti non è altrettanto evidente, l'accertamento dell'impugnabilità dell'atto riveste quindi un ruolo centrale. Va tuttavia ricordato che la Corte ha col tempo chiarito che anche atti provenienti da altre istituzioni possono essere impugnabili, se suscettibili di produrre effetti giuridici in capo al ricorrente.

La Corte ha ampliato in via giurisprudenziale l'ambito degli organi soggetti al suo controllo, innanzitutto riconoscendo la legittimazione passiva e attiva del Parlamento nel ricorso di annullamento, indirizzo giurisprudenziale successivamente recepito dai trattati. Benché in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'azione delle istituzioni si esprima in forme più ordinate rispetto al passato, queste forme restano tutt'ora estremamente varie.

La Corte ha affrontato queste difficoltà con una risposta univoca: ai fini del controllo giurisdizionale gli elementi che devono essere valutati sono gli effetti e il contenuto dell'atto e non la forma sotto cui esso si presenta¹³.

procedures and Limits, Hart, Oxford, 1999.

⁹ Conclusioni AG Tizzano, 25 maggio 2004, *Commissione c. Tetra Laval BV*, cit., punto 86.

¹⁰ A. Fritzsche, 2010, *op.cit.* p. 403.

¹¹ K. Lenaerts; J.A. Gutierrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, n. 6 2010, p. 1629-1669.

¹² Il ricorso per annullamento è disciplinato dagli articoli 230-231 Trattato CE; art. 33 Trattato CECA; art. 146 Trattato CEEA art. 263-264 TFUE.

¹³ A. Arnall, *Judicial activism and the European Court of Justice: How Should Academics*

Il trattato di Lisbona ha recepito la giurisprudenza della Corte estendendo esplicitamente la legittimazione passiva al Consiglio europeo, malgrado la peculiare natura di tale istituzione, nonché a tutti gli organi e organismi dell'Unione¹⁴.

Il controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni comunitarie non è esercitato d'ufficio dalla Corte, ma deve essere attivato dalla presentazione di un apposito ricorso da parte dell'istituzioni dell'Unione, Stati membri e soggetti di diritto interno su diversi presupposti e per differenti ragioni. I soggetti legittimati a presentare ricorso sono suddivisi in ricorrenti privilegiati, i quali possono chiedere l'annullamento di qualsiasi atto, e ricorrenti non privilegiati che godono di un diritto di ricorso limitato.

La legittimazione attiva delle istituzioni è una conseguenza dell'articolata struttura dell'Unione e del delicato equilibrio di poteri che disciplina le interazioni tra i suoi organi. Il ricorso di questi ultimi si situa, infatti, proprio sul piano dei rapporti interistituzionali e costituisce uno dei mezzi più incisivi per assicurare il rispetto delle rispettive competenze e dell'equilibrio istituzionale.

Il riconoscimento del diritto del Parlamento di presentare un ricorso di annullamento è avvenuto gradualmente in via giurisprudenziale attraverso un percorso identificabile in due fasi rappresentate da due sentenze in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla ricevibilità di due ricorsi di annullamento presentati dal Parlamento e rivolti rispettivamente ad una decisione ed un regolamento del Consiglio¹⁵.

Per comprendere i termini dell'evoluzione giurisprudenziale del principio di equilibrio istituzionale e misurare la portata delle innovazioni introdotte dal trattato di Lisbona, è opportuno prendere in esame le più rilevanti sentenze della Corte in materia.

L'analisi che seguirà un criterio diacronico a partire dalla pronuncia *Meroni*, sarà suddivisa in due sezioni: dalla sua formulazione alla sentenza cosiddetta *Comitologia*, nella quale la Corte ha sancito un'interruzione di quello che la dottrina ha definito la naturale evoluzione dell'affermazione del principio di equilibrio istituzionale nell'ordinamento giuridico comunitario; e gli ulteriori sviluppi che a partire dalla cosiddetta sentenza *Chernobyl* hanno affermato la centralità del ruolo di tale principio nella definizione dei rapporti istituzionali su un piano puramente orizzontale.

respond?, in M. Dawson; B. De Witte; E. Muir, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham 2013, pp. 211-232.

¹⁴ Si fa riferimento all'articolo 263 TFUE.

¹⁵ Corte di giust. 27 settembre 1988, causa C-302/87, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc.1988, p.5637; Corte di giust. 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1990, p. I-2067.

Sezione I. Dall'elaborazione alla c.d. sentenza Comitologia.

Il linguaggio giuridico con il quale la Corte di giustizia ha definito il principio di equilibrio istituzionale non è uniforme ed è caratterizzato da molteplici sfumature che ne manifestano la connessione con altri principi giuridici dell'Unione, primo tra tutti il principio di attribuzione orizzontale delle competenze, attraverso la definizione di equilibrio istituzionale come "equilibrio dei poteri".

Malgrado il ricorso ad espressioni indirette e il mancato utilizzo del termine principio nella prima fase dello sviluppo giurisprudenziale dell'equilibrio istituzionale, il ruolo svolto dalla Corte è stato centrale nella definizione dell'architettura istituzionale¹. L'elaborazione della Corte di Giustizia è opera, per così dire, progressiva, affermata e perfezionata, cioè, nel corpo di varie sentenze che si sono succedute nel tempo, partendo dalla sentenza *Meroni*.

Nella sentenza *Meroni*, la Corte di Giustizia era stata chiamata a giudicare la legittimità di una delega di poteri da parte dell'Alta autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio. Il ricorso aveva ad oggetto una decisione del 1955 con cui l'Alta autorità aveva conferito ad un organismo di diritto privato il controllo del mercato dei rottami ferrosi della Comunità. L'industria metallurgica Meroni aveva contestato la validità della delega in ragione di un presunto "sviamento di potere" risiedente sia nell'inammissibilità formale della delega sia nella sua portata.

In tale sentenza la Corte di giustizia ha fatto, per la prima volta, esplicito riferimento all'equilibrio istituzionale, affermando che "secondo l'art. 3 gli obiettivi che vi sono enunciati, non vengono imposti alla sola Alta Autorità bensì alle "Istituzioni della Comunità (...) nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni e nell'interesse comune"; tale disposizione permette di ravvisare nell'equilibrio dei poteri che caratterizza la struttura della Comunità, una garanzia fondamentale che il trattato prevede, in ispecie per le imprese ed associazioni cui esso si applica"². La Corte identifica nella delega di poteri discrezionali a organi diversi da quelli che il trattato ha istituito per esplicitarli o controllarne l'esercizio nell'ambito delle rispettive attribuzioni, una violazione delle prescrizioni del diritto primario. La necessità di tutelare il bilanciamento di attribuzioni e poteri in capo alle istituzioni, imponeva dunque, secondo i giudici di Lussemburgo, di considerare illegittima "una delega di poteri discrezionali ad organi diversi da quelli che il trattato ha istituito per esplicitarli o controllarne l'esercizio nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni", quale l'Ufficio comune dei consumatori di rottame, che violerebbe tale equilibrio. In conclusione, la legittimità di una delega di poteri nel contesto della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio doveva ritenersi condizionata al rispetto di un duplice limite, positivo e negativo, che trovava nella tutela dell' "equilibrio dei poteri" la ragion d'essere. Lungi dall'essere una "formula vuota" il concetto di equilibrio istituzionale ha permesso un significativo sviluppo nella struttura

¹ H. De Waele, *The role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary Assessment*, in *Hanse Law review*, vol.6 n.1, 2010, pp.3-26.

² Sentenza 13 giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, cit.

istituzionale della Comunità³.

Tuttavia il principio di equilibrio istituzionale, nella sua prima formulazione, non viene affermato come un principio autonomo operante nella dimensione orizzontale ovvero nella disciplina delle relazioni interistituzionali, ma bensì viene definito in relazione alla protezione dei soggetti a cui si applicano le disposizioni dei trattati.

È chiaro quindi, dal contesto in cui la Corte ha maturato la sua decisione nella causa *Meroni*, che le sue preoccupazioni erano volte ad impedire all'Alta autorità di delegare poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti attraverso l'imposizione del rispetto degli imperativi costituzionali di un controllo giurisdizionale effettivo dell'equilibrio istituzionale⁴. Nella pronuncia del 1958, infatti, la Corte di Giustizia ha sottolineato come a beneficiare dell'equilibrio dei poteri, quale garanzia fondamentale prevista dal trattato, fossero i destinatari finali delle sue previsioni, "imprese ed associazioni cui esso si applica". Il rispetto di tale equilibrio, dunque, sembrava fosse invocato dalla Corte quasi a sopperire alla mancata previsione di un principio di separazione dei poteri nel contesto comunitario⁵, il quale, nella definizione moderna elaborata dagli autori del contrattualismo liberale ed in particolare nell'opera di Montesquieu, è un tratto costitutivo dello Stato di diritto in quanto strumentale alla tutela dell'individuo rispetto all'esercizio abusivo dei poteri pubblici ed opera nei rapporti tra Stato e cittadino.

Va inoltre evidenziato che nella sentenza *Meroni* la Corte ha decretato la rilevanza della procedura di delega dei poteri nell'equilibrio istituzionale sottolineando che le conseguenze scaturenti da una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi, da un lato, poteri di esecuzione nettamente circoscritti e il cui esercizio, per tale ragione, è soggetto a un controllo rigoroso in base a criteri oggettivi stabiliti dall'autorità delegante, oppure, dall'altro, un potere discrezionale che comporti una ampia libertà di valutazione, in quanto una delega del secondo tipo, sostituendo gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un effettivo spostamento di responsabilità in violazione del principio di equilibrio istituzionale.

Le conclusioni della Corte hanno aperto la via ad un dibattito giuridico⁶ e dottrinale tutt'ora attuale⁷ in materia di modalità di attuazione della delega dei poteri

³K. St. Clair Bradley, *Sense and sensibility: Parliament v Council continued*, in *European Law Review*, Vol. 16, n. 3, 1991, p. 254.

⁴ Analogamente anche le Conclusioni AG Jääskinen, 16 maggio 2013, causa C-292/11 P, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, non ancora pubblicate, che al paragrafo 91 inferiscono dalla dottrina *Meroni* il "principio cardine dell'architettura istituzionale dell'Unione", quello di "attribuzione delle competenze".

⁵ J-P. Jacqué, 2004, op.cit., pp. 384-385.

⁶ Corte di giust. 22 gennaio 2014, causa C-270/12, *Regno Unito e Irlanda del Nord c. Parlamento e Consiglio*, non ancora pubblicata.

⁷ G. Majone, *Institutional Balance Versus Institutional Innovation*, in G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, 2006, pp.83-106; M. Chamon, *Eu agencies: does the Meroni doctrine make sense?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol.17, n.3, pp.281-305.

esecutivi.

Nel corso del processo di integrazione europeo, tuttavia, la natura e la portata del principio è stata oggetto di una radicale evoluzione.

La successiva giurisprudenza della Corte ha modificato l'ambito di applicazione del principio di equilibrio istituzionale, riservandolo alla disciplina dei rapporti orizzontali tra le istituzioni *inter se*⁸.

1. L'affermazione del principio di equilibrio istituzionale come principio autonomo.

È nella sentenza *Koster*⁹ che la Corte elabora una netta definizione del principio di equilibrio istituzionale¹⁰ operando una distinzione tra i poteri legislativi e quelli esecutivi.

Il tribunale amministrativo di Francoforte sul mena aveva richiesto, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, alla Corte di stabilire in via pregiudiziale la validità del regolamento della Commissione CEE 28 luglio 1964, n. 102, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso e i prodotti trasformati a base di riso, ed in particolare se fossero validi i punti del regolamento che disciplinavano i titoli di esportazione e le cauzioni. Il regime della cauzione era stato adottato mediante la procedura di voto detta "di gestione", procedura che, nell'opinione della ditta *Koster*, era contraria al trattato in quanto attribuiva ad un comitato dei poteri legislativi.

La Corte, pronunciandosi sulla questione relativa alla summenzionata procedura, ed in particolare sulla "compatibilità del detto procedimento con la struttura comunitaria e con l'equilibrio fra istituzioni, per quanto riguarda sia i rapporti fra loro, sia l'esercizio delle rispettive attribuzioni"¹¹, ha evidenziato che "tanto l'ordinamento legislativo del trattato, che si desume fra l'altro dall'articolo 155, ultimo trattino, quanto la prassi costante delle istituzioni comunitarie effettuano, in conformità alle concezioni giuridiche prevalenti in tutti gli Stati membri, una distinzione tra i provvedimenti fondati direttamente sul trattato e le disposizioni derivate, destinate all'attuazione dei primi"¹². L'equilibrio istituzionale non poteva quindi considerarsi violato, osservando che "senza alterare la struttura della Comunità né i rapporti fra le istituzioni, il comitato di gestione consente quindi al Consiglio di attribuire alla Commissione dei poteri di attuazione notevolmente estesi, pur riservandosi, se del caso, di avocare a sé la decisione"¹³.

In tale sentenza la Corte ha operato una distinzione tra il principio di attribuzione

⁸ Si fa riferimento alla sentenza del 13 marzo 1992, causa C-282/90, *Industrieen Handelssonderneiming Vreugdenhil BV c. Commissione*, in cui la Corte, per la prima volta, ha esplicitamente affermato che il rispetto del sistema della ripartizione delle competenze era volto a garantire l'equilibrio istituzionale e non la tutela dei singoli.

⁹ Corte di giust. 17 dicembre 1970, causa C-25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide c. Koster*, in Raccolta 1970, p.1163.

¹⁰ J.P. Jacqu , 2004, *op cit.*, p.385.

¹¹ Sentenza 17 dicembre 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide c. Koster*, *cit.*, punto 4.

¹² *Ibidem*, punto 6.

¹³ *Ibidem*, punto 9.

delle competenze tra le istituzioni che opera sia in una dimensione verticale nelle relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni e il principio di equilibrio istituzionale che disciplina esclusivamente le relazioni orizzontali. La Corte ha quindi affermato il dovere delle istituzioni di rispettare entrambi i principi conferendogli pari valore giuridico nella loro funzione regolamentazione del quadro istituzionale.

1.1. La violazione delle forme sostanziali

A partire dal 1979 con la prima elezione diretta del Parlamento, che poteva finalmente avvalersi della democraticità del suo mandato, la Corte è stata ripetutamente chiamata in causa al fine di chiarire le relazioni tra le istituzioni e la posizione giuridica relativa nell'architettura istituzionale¹⁴. Un passaggio fondamentale in questo senso è quello compiuto dai giudici di Lussemburgo nel 1980 con la sentenza *Isoglucosio*, in cui la Corte ha riaffermato il ruolo del principio di equilibrio istituzionale nell'ordinamento giuridico comunitario, esprimendosi per la prima volta sul ruolo del Parlamento nel processo legislativo. Il Parlamento, è intervenuto a sostegno dell'impresa Fratelli Roquette, affermando che il Consiglio, adottando il regolamento n. 1293/79 senza il parere del Parlamento, aveva commesso una violazione delle forme sostanziali ai sensi dell'articolo 173 TCEE.

La proposta di regolamento era stata inoltrata al Parlamento, il quale dopo quattro mesi dall'invio non aveva ancora formulato la propria posizione e il Consiglio aveva adottato la sua posizione senza aspettare l'opinione del Parlamento.

La Corte ha confermato l'interpretazione del Parlamento affermando con chiarezza che la procedura di consultazione, laddove prevista dal trattato, è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità. Questo potere costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale voluto dal trattato. Esso riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio democratico secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa.

La regolare consultazione del Parlamento nei casi contemplati dal trattato è quindi una formalità sostanziale la cui inosservanza implica la nullità dell'atto di cui trattasi. L'osservanza di detta formalità implica che il Parlamento esprima la propria opinione; tale condizione non si può considerare soddisfatta dalla semplice richiesta del Consiglio, qualora questa non sia seguita da alcun parere del Parlamento¹⁵. La Corte riconoscendo il diritto del Parlamento di essere consultato come una formalità sostanziale, ha annullato l'atto del Consiglio.

La Corte con una costante giurisprudenza, ha elaborato il principio di "equilibrio istituzionale" sulla base di una visione complessiva dei principi di organizzazione e delle attribuzioni di poteri previsti dai trattati istitutivi ed ha conferito ad esso il ruolo di principio normativo strutturale, suscettibile di essere fatto valere in giudizio¹⁶.

¹⁴ R. Bieber, 1984, *op.cit.*, p. 521.

¹⁵ Corte di giust. 29 ottobre 1980, *Roquette freres c. Consiglio*, causa C- 138/79, in Raccolta 1980, p. 3334, Punto 33.

¹⁶ Si veda Conclusioni AG Trstenjak, 30 giugno 2009, Causa C-101/08, *cit.*, punti 103-110.

Infatti, sebbene la Corte abbia costruito la sua interpretazione dei fatti sul principio dell'equilibrio istituzionale, ha allo stesso tempo enfatizzato alcuni obblighi istituzionali derivanti dall'applicazione del principio di leale cooperazione, esprimendo chiaramente la propria posizione sul diritto del Parlamento ad adire la Corte per il mancato rispetto delle procedure da parte del Consiglio che aveva agito in violazione dei trattati¹⁷

1.2. Il Principio di autonomia delle istituzioni, la violazione dei trattati per l'inerzia ad agire di un' istituzione e l'equilibrio istituzionale

Nel procedimento *Wybot*, la Corte, è stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 10 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. La questione era stata sollevata nell'ambito di un appello interposto dal sig. Roger Wybot contro una sentenza del *tribunal correctionnel* di Parigi che aveva dichiarato irricevibile un'azione per diffamazione intentata dal sig. Wybot, in quanto diretta contro un deputato al Parlamento europeo.

Nella risoluzione di tale controversia la Corte ha affermato che "nel contesto dell'equilibrio dei poteri tra le istituzioni previsto dal trattato, la prassi del Parlamento europeo non potrebbe in effetti sottrarre alle altre istituzioni una prerogativa loro attribuita dagli stessi trattati"¹⁸. L'equilibrio istituzionale è quindi violato quando un'istituzione vuole estendere le proprie attribuzioni a discapito di quelle spettanti alle altre istituzioni"¹⁹. È con questa sentenza che la Corte ha stabilito il dovere delle istituzioni di osservare le rispettive prerogative attribuite dai trattati, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale, decretando che gli atti del Parlamento possono costituire oggetto di rinvio pregiudiziale.

Nella Sentenza *Parlamento contro Consiglio* del 22 maggio 1985²⁰, la Corte di giustizia è stata chiamata per la prima volta a pronunciarsi in merito ad un ricorso con il quale una delle istituzioni della Comunità chiedeva che venisse dichiarata la violazione del trattato costituita dall'inerzia di un'altra istituzione. La Causa verteva su un ricorso proposto dal Parlamento in forza dell'articolo 175 TCEE e inteso a far dichiarare la carenza del Consiglio nel settore della politica comune dei trasporti.

Il Consiglio ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità asserendo che il Parlamento non fosse legittimato ad agire.

L'avvocato Generale Lenz, sostenendo l'intervento del Parlamento, ha affermato che: "per limitare i diritti d'azione espressamente attribuiti dal trattato CEE, non si può richiamare neppure il principio della cosiddetta "*compétence d'attribution*" di cui all'art. 4 del trattato stesso, principio secondo cui ciascuna istituzione può agire soltanto nei limiti dei poteri che le sono conferiti dal trattato. Questo punto di vista è

¹⁷ F. Jacobs, *Isoglucose Resurgent: two powers of the European Parliament upheld by the Court*, in *Common Market Law review*, vol.2, 1981, p. 219 ss.

¹⁸ Corte di giust. 10 luglio 1986, causa C-149/85, *Wybot c. Faure*, in Racc. 1986, p. 2403, punto 23.

¹⁹ Si veda anche Corte giust. 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 2008, p. I-3189.

²⁰ Corte di giust. 13 maggio 1985, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-13/83, in Racc.1985, p.1556.

stato espressamente confermato nelle sentenze *Roquette Frères e Maizena*, nelle quali la Corte dichiarava fra l'altro che l'art. 37, 1° comma, del proprio statuto contempla “pari diritto d'intervento per tutte le istituzioni della Comunità “ e che “non si può limitare, per una di esse, l'esercizio di tale diritto, senza compromettere la sua posizione istituzionale”²¹.

Il Consiglio, avanzando una riflessione di carattere politico ha posto il ricorso in relazione con l'aspirazione del Parlamento di rafforzare la propria influenza nel processo decisionale della Comunità. Un'aspirazione legittima ma che tuttavia non lo autorizza a servirsi del ricorso per carenza poiché l'art. 175 TCEE, non disciplina la collaborazione fra le istituzioni comunitarie.

La Corte, accogliendo la richiesta del Parlamento, ha decretato l'omissione da parte del Consiglio, in violazione del trattato, di garantire la libera prestazione dei servizi in fatto di trasporti internazionali e di stabilire le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro.

2. L'impugnabilità degli atti e la tutela dell'equilibrio istituzionale

Nella sentenza *Les Verts*, la Corte superando un'interpretazione letterale delle disposizioni dei trattati, ha affermato che “l'interpretazione dell' articolo 173 del trattato (art.263 TFUE) che escludesse gli atti del Parlamento dal novero di quelli impugnabili porterebbe ad un risultato contrastante sia con lo spirito del trattato, espresso nell' articolo 164 (corrispondente all'articolo 19, par 1, TUE), sia col sistema dello stesso”²².

Tale affermazione deve essere contestualizzata nella giurisprudenza della Corte volta a definire e difendere il principio dell' equilibrio istituzionale. Gli atti che il Parlamento adotta nell'ambito del trattato CEE potrebbero, infatti, invadere la competenza degli Stati membri o delle altre istituzioni, ovvero oltrepassare i limiti posti alla competenza del loro autore senza poter essere deferiti alla Corte, " Si deve pertanto considerare che il ricorso d'annullamento può essere diretto contro gli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi”²³ .

Il ragionamento della Corte mira a giustificare un'estensione della tutela giurisdizionale a soggetti terzi, non prevista dall'articolo 173(2) TCEE, pronunciando un principio di applicazione generale che potrebbe essere esteso anche alla protezione delle prerogative delle istituzioni comunitarie, se necessario, al fine della tutela dell'equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati²⁴. Un'applicazione parziale di tale principio, in un sistema giuridico fondato sullo stato di diritto, sarebbe difficile da comprendere, pertanto la Corte ha ammesso il sindacato giurisdizionale, ex articolo 173 TCEE sugli atti parlamentari destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

Tuttavia, nella sentenza *Comitologia*, la Corte non ha seguito il principio generale

²¹ Conclusioni AG Lenz , 7 febbraio 1985, causa C-13/83, in Racc. 1985, p. 2122.

²² Sentenza . 23 aprile 1986, causa C-249/83, *Les Verts c. Parlamento europeo*, cit., punto 25.

²³ Ibidem, punto 25.

²⁴ G. Bebr, 1990, *op.cit.*, p. 665.

applicato nella sentenza *Les Verts*, negando, piuttosto inaspettatamente, il diritto del Parlamento di presentare un ricorso volto all'annullamento, in conformità all'articolo 173 (1) TCEE, di una decisione del Consiglio che il ricorrente riteneva essere stata adottata in violazione dei trattati.

L'azione d'annullamento proposta dal Parlamento era rivolta alla decisione 87/373/CEE del Consiglio, in quanto adottata in violazione dell'articolo 145(3) TCEE così come emendato dall'Atto Unico europeo. Il Consiglio aveva sostanzialmente modificato la proposta della Commissione sulla quale il Parlamento si era espresso senza riconsultare il Parlamento come sancito dall'articolo 145 (3) TCEE.

Il Consiglio si è opposto a un'interpretazione che individuasse un parallelismo fra la partecipazione passiva e attiva del Parlamento al contenzioso in materia di legittimità sostenendo che, come osservato dalla Corte, "l'intervento e il ricorso per carenza, cui il Parlamento è legittimato, [sono] indipendenti dal ricorso d'annullamento" e che la sentenza *Les Verts* non avalla la conclusione che la Corte abbia implicitamente riconosciuto al Parlamento la legittimazione ad esperire l'azione di annullamento in quanto tale sentenza si fonda "sull'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale contro gli atti i cui effetti giuridici si manifestano nei confronti dei terzi, qualunque sia l'istituzione che emana l'atto"²⁵.

Il Parlamento ha sostenuto che non potendo proporre il ricorso d'annullamento non sarebbe stato in grado di difendere le proprie prerogative nei confronti delle altre istituzioni. La Corte osservando in ultima istanza che "le prerogative del Parlamento sono state incrementate dall' Atto Unico europeo che ha sancito un potere di codecisione del Parlamento in materia di adesione e di accordi di associazione ed ha istituito una procedura di cooperazione in taluni casi determinati, senza che tuttavia vi siano state modifiche all'articolo 173 del trattato"²⁶ ha dichiarato che lo stato della normativa in vigore non consentiva di riconoscere al Parlamento europeo il diritto di esperire un'azione di annullamento.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Parlamento, i giudici di Lussemburgo non hanno riconosciuto un vincolo necessario tra il ricorso per carenza e il ricorso d'annullamento. Il Parlamento riteneva inoltre che l'art. 173, primo comma, del trattato, fosse espressione di un principio di uguaglianza delle istituzioni che vi sono menzionate e che conseguentemente a tale disposizione ognuna di esse potesse essere in grado di proporre un ricorso contro gli atti delle altre istituzioni, così come i propri atti potevano essere sottoposti da queste ultime al sindacato della Corte. Poiché la Corte aveva dichiarato che gli atti del Parlamento europeo che producevano effetti giuridici potevano essere impugnati con ricorso d'annullamento, essa avrebbe dovuto decidere, al fine di preservare l'equilibrio istituzionale, che il Parlamento europeo fosse legittimato ad impugnare gli atti del Consiglio e della Commissione.

La Corte e l'avvocato generale Darmon, seppur concordi sulla necessità di

²⁵ Corte di giust. 27 settembre 1988, causa C-302/87, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc.1988, p.5639, Punto5.

²⁶ *Ibidem*, punto 26.

difendere le prerogative istituzionali del Parlamento, giungono a diverse conclusioni. L'Avvocato generale aveva osservato che "ogni volta che le asserenti disposizioni contenevano l'espressione "istituzione", [la Corte l' ha] interpretata in modo da includervi il Parlamento europeo. E questo orientamento è suffragato dalla considerazione della natura di istituzione comunitaria del Parlamento al quale, alla stessa stregua che al Consiglio, alla Commissione ed alla Corte di giustizia, è attribuito il compito di garantire "l'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità". Cionondimeno, non ci si poteva valere dell'interpretazione letterale quando si trattava di pronunciarsi sulla possibilità di impugnare in giudizio degli atti del Parlamento europeo mediante il ricorso d'annullamento. L'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, infatti, contempla il sindacato di legittimità della Corte di giustizia solo per gli atti del Consiglio e della Commissione”²⁷.

L'avvocato generale ha considerato quanto deciso dalla Corte nella sentenza *Les Verts* in cui le espressioni "legittimazione attiva" e "legittimazione passiva" hanno fatto la loro comparsa nel vocabolario giuridico comunitario, per definire rispettivamente la capacità del Parlamento europeo di essere attore, e l'idoneità a difendersi dinanzi alla Corte di giustizia.

Era quindi prevedibile, che gli eventuali protagonisti di contrasti interistituzionali e la dottrina si chiedessero se la trilogia composta dall'intervento, dalla "legittimazione attiva" in fatto di carenza e dalla "legittimazione passiva" in fatto d'annullamento, si sarebbe successivamente trasformata in tetralogia, grazie al riconoscimento in via giurisprudenziale della "legittimazione attiva" del Parlamento nel ricorso d'annullamento.

Il riconoscimento del diritto d'intervento del Parlamento, era già stato affermato dalla Corte nella sentenza *Isoglucosio*, tuttavia come sostenuto dall'Avvocato generale, il diritto di intervenire non è necessariamente subordinato a quello, autonomo, di proporre il ricorso giurisdizionale, giacché la legittimazione attiva del Parlamento, seppur connessa alla legittimazione passiva dallo scopo comune di garantire le prerogative del Parlamento, non si pone in termini del tutto identici. Tuttavia l'Avvocato generale ha derivato il diritto del Parlamento di proporre un ricorso di annullamento dalla sua partecipazione al processo legislativo comunitario. Il ragionamento dell' Avvocato generale si conclude con la dichiarazione di reiezione dell'eccezione d' irricevibilità sollevata dal Consiglio, dichiarando che il Parlamento, in caso di lesione delle sue prerogative, fosse legittimato a proporre un ricorso d'annullamento a norma dell'articolo 173 del trattato.

La Corte, diversamente da quanto operato in altre sentenze che hanno contribuito allo sviluppo dell'ordinamento giuridico comunitario, in assenza di chiare disposizioni dei trattati, non ha fatto alcun riferimento allo stato di diritto e non agendo come una corte costituzionale ha affermato che le prerogative del Parlamento non erano prive di protezione giuridica, garantita dalla Commissione. In discontinuità con gli sviluppi istituzionali considerati nella giurisprudenza precedente

²⁷ Conclusioni AG Darmon, 26 maggio 1988, Causa C-382/87, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1988, p. 5627, Punto 7.

e interpretando restrittivamente l'articolo 173 CEE, la Corte ha deciso di statuire sull'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio senza impegnare la discussione nel merito²⁸.

La Corte ha corretto la propria linea un anno più tardi con una coraggiosa sentenza, la cosiddetta sentenza *Chernobyl*, che ha posto nuovamente al centro del suo ragionamento la salvaguardia dell'equilibrio istituzionale²⁹.

Va tuttavia ricordato che la sentenza *Les Verts*³⁰, in cui la Corte aveva ammesso la legittimazione passiva del Parlamento non poteva creare un precedente. La Corte non aveva infatti implicitamente riconosciuto al Parlamento la legittimazione ad esperire l'azione d'annullamento, in quanto la decisione si fondava sull'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale contro gli atti aventi effetti giuridici manifesti nei confronti di terzi, derivanti da atti emanati da qualsiasi istituzione.

²⁸ J. Weiler, *Pride and prejudice, Parliament v Council*, in *European Law Review*, vol.14, n.5, 1989, pp. 334-335.

²⁹ V. Sezione II, Cap.II.

³⁰ Sentenza 27 marzo 1985, *Parti ecologiste "Les Verts" c. Parlamento europeo*, cit.

Sezione II. La sentenza Chernobyl e la successiva giurisprudenza della Corte di giustizia

Il problema giuridico sottoposto alla Corte di giustizia nella cosiddetta sentenza *Chernobyl* riguarda l'applicazione del corretto fondamento normativo per l'adozione di un regolamento del Consiglio con il quale venivano fissati i livelli massimi ammissibili di contaminazione per i prodotti alimentari e gli alimenti per il bestiame i quali costituiscano un pericolo per la sanità pubblica, con conseguente preclusione della messa in commercio delle merci contaminate. In seguito all'incidente nucleare avvenuto a Chernobyl, il Consiglio aveva adottato, su proposta della Commissione, conformemente all'articolo 31 EURATOM, il Regolamento numero 39/5487, che determinava il massimo livello di contaminazione radioattività permesso, sulla base dell'articolo 31 del trattato CEEA. Il Parlamento europeo ha proposto, ai sensi degli artt. 146 del trattato CEEA e 173 del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento del regolamento, fondato su una base giuridica erronea affermando che l'atto sarebbe dovuto essere adottato ai sensi dell'art. 100 A del trattato CEE, in base al quale era richiesta la procedura di cooperazione.

Il Consiglio ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità che il Parlamento ha chiesto di respingere, sostenendo che si era in presenza di un nuovo elemento rispetto alla sentenza del 27 settembre 1988 *Parlamento contro Consiglio*.

In tale sentenza la Corte, nel motivare il negato riconoscimento al Parlamento europeo della legittimazione ad agire con ricorso per annullamento, aveva dichiarato che l'art. 155 del trattato CEE attribuiva alla Commissione la responsabilità di vigilare affinché le prerogative del Parlamento fossero rispettate e di proporre a questo scopo i ricorsi per annullamento qualora fosse stato necessario. Nella causa in esame la Commissione ha dimostrato di non poter adempiere questo compito avendo fondato la propria proposta su di una base giuridica diversa da quella ritenuta appropriata dal Parlamento. Di conseguenza le prerogative del Parlamento non avrebbero potuto essere tutelate mediante un ricorso per annullamento presentato dalla Commissione.

La Corte ha descritto in modo dettagliato quali sono le implicazioni istituzionali del rispetto dell'equilibrio dei poteri affermando che questo "comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni" aggiungendo che "esso impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola"¹.

La Corte deve quindi assurgere al ruolo di garante della piena applicazione delle disposizioni dei trattati concernenti l'equilibrio istituzionale e far sì che al pari delle altre istituzioni il Parlamento non possa subire lesioni delle sue prerogative senza disporre di un ricorso giurisdizionale, tra quelli previsti dai trattati, esperibile in modo certo ed efficace. Le regole che governano la divisione dei poteri tra le istituzioni possono comportare effetti per i contenuti delle decisioni, questo spiega l'attenzione che la Corte presta alla scelta della base giuridica corretta, giacché la

¹ Sentenza 4 ottobre 1991, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*, cit.

base giuridica, determinando la procedura decisionale, rappresenta una delle manifestazioni dell'equilibrio istituzionale. E' stato così, al fine di preservare questo equilibrio che la Corte ha riconosciuto il diritto attivo del Parlamento di presentare un ricorso di annullamento, volto a tutelare le proprie prerogative, poiché tali prerogative costituiscono uno degli elementi dell' equilibrio istituzionale voluto dai trattati. La Corte, quale istituzione della Comunità fa essa stessa parte di questo equilibrio istituzionale e nella sua qualità di organo giurisdizionale della Comunità è chiamato ad assicurare nell'ambito delle sue competenze, il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato in cui rientra l' osservanza delle prerogative legislative del Consiglio e del Parlamento. L'opinione del Parlamento nella procedura di consultazione in applicazione dell'articolo 31 Euratom era obbligatoria ma non vincolante per il Consiglio, mentre la procedura prevista dall'articolo 100A TCEE, che stabiliva le regole della nuova procedura di cooperazione introdotta dall'Atto Unico, attribuiva al Parlamento un ruolo più importante. In questo caso l' applicazione della base giuridica proposta dal Parlamento avrebbe avuto conseguenze giuridiche e procedurali diverse per il Consiglio, dal momento che il rigetto da parte del Parlamento della posizione comune avrebbe imposto un voto all'unanimità in Consiglio per l'adozione della proposta. *Chernobyl* solleva due questioni fondamentali, da un lato il diritto di agire del Parlamento secondo l'articolo 146 Euratom e dall'altro la giurisdizione della Corte nella risoluzione delle dispute interistituzionali².

3. Le lacune procedurali dei trattati e l'equilibrio istituzionale

La Corte nella sentenza in esame, dopo aver decretato che un ricorso per carenza non consente di contestare la base giuridica di un atto già emanato, ha affermato che le lacune procedurali dei trattati non possono prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione e al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai trattati istitutivi. E' quindi in funzione del rispetto di un principio da essa stessa definito che la Corte constata una carenza nel diritto primario.

Poiché gli articoli 173 CEE e 146 CEEA non legittimavano il Parlamento ad agire con ricorso per annullamento, l'art. 155 CEE attribuiva alla Commissione la responsabilità di vigilare affinché le prerogative del Parlamento venissero rispettate e di proporre a questo scopo i ricorsi per annullamento che si rendano necessari. Tuttavia una tale protezione non poteva essere sempre garantita per causa della natura stessa delle relazioni interistituzionali e delle procedure di adozione degli atti legislativi in quanto il compito affidato alla Commissione dai trattati "non può avere una portata tale da imporle di far propria la posizione del Parlamento e di proporre un ricorso per annullamento che essa ritenga mal fondato"³.

In *Comitologia* il Parlamento aveva contestato una decisione del Consiglio per non aver rispettato le prerogative del Parlamento della consultazione obbligatoria.

² K. Bradley, 1991, *op.cit.*, pp.254-256.

³ Sentenza 22 maggio 1990, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 19.

L'accusa nella causa *Chernobyl* è più grave, il Parlamento rivendica il proprio diritto di partecipare nella procedura di cooperazione, ad esso negato attraverso l'applicazione di una base giuridica giudicata erranea.

Come rilevato dall'Avvocato generale Van Gerven, nella causa *Chernobyl* "l'accento era posto essenzialmente sulla tutela del diritto comunitario da parte del Parlamento e in particolare, sull'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati. Oggi il Parlamento agisce essenzialmente per la tutela delle proprie prerogative; ciò assume un rilievo particolare in quanto il Parlamento si trova solo nel procedimento e può pertanto contare, per la tutela delle proprie prerogative, esclusivamente *su sé stesso*"⁴.

In seguito alla sentenza *Comitologia*, il Parlamento partendo dallo stesso assunto, ha modificato la posizione iniziale, abbandonando la richiesta di ottenere uno status di parità con il Consiglio e la Commissione⁵, perseguendo un diritto d'azione illimitato e ha cercato di affermare un diritto d'intervento limitato alla difesa delle proprie prerogative, attraverso l'estensione della protezione giurisdizionale.

Nella motivazione della sentenza, la Corte, seguendo quanto disposto dall'Avvocato generale, ha dichiarato che il Parlamento era legittimato ad agire dinanzi alla Corte per l'annullamento di un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso sia inteso unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondi soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste⁶.

Nella sentenza *Chernobyl* la Corte, sebbene l'articolo 173 del TCE⁷ contenesse un elenco esaustivo di ricorrenti "passivi" ed "attivi", ha autonomamente deciso di indurre l'apertura di tale disposizione e ampliare la lista dei ricorrenti, allo scopo di preservare lo stato di diritto nella Comunità, affermando presunti requisiti imperativi derivanti dal principio di equilibrio istituzionale.

La Corte, affermando l'importanza del rispetto dell'equilibrio tra le istituzioni creato dai Trattati, attraverso l'assegnazione di compiti specifici e la definizione di ruoli particolari, ha stabilito che qualsiasi violazione delle competenze di un'altra istituzione doveva poter essere sanzionata⁸.

⁴ Conclusioni AG Van Gerven, 30 novembre 1989, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc.1989, p.I-2052, punto2.

⁵ Nella sentenza *Comitologia*, la Corte aveva infatti risolto in senso negativo la questione della ricevibilità di un ricorso per annullamento proposto dal Parlamento in quanto la contro una decisione del Consiglio impugnata aveva portata generale.

⁶ La Corte ha confermato, nella giurisprudenza più recente, in merito alla procedura decisionale e alla delega dei poteri che "solamente il Trattato può, in casi specifici quali quello previsto dall'art. 67, n 2, secondo trattino, CE, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da esso prevista. Riconoscere ad un'istituzione la facoltà di porre in essere fondamenti normativi derivati (...) significherebbe attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dal Trattato. Ciò significherebbe, del pari, consentirle di arrecare pregiudizio al principio dell'equilibrio istituzionale, che comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni" in Corte di giust. 6 maggio 2008, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-133/06, in Racc. 2008, p. I-03189, punti 55-56.

⁷ Si fa riferimento a ex-articolo 230 TCE e articolo 263 TFUE.

⁸ La Corte si è pronunciata anche sulla legittimità ad agire della Commissione, nei casi in cui, sebbene tale diritto fosse espressamente sancito dalle disposizioni dei trattati, il Consiglio si è opposto.

L'assenza di una disposizione nei Trattati che attribuisse al Parlamento il diritto di agire con ricorso per annullamento costituiva una mera lacuna procedurale e non poteva prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee⁹.

La Corte, ai sensi dell'articolo 164 TCEE, da cui le derivava il suo compito di preservare l'equilibrio istituzionale, ha respinto l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Consiglio e ha disposto la prosecuzione del procedimento nel merito.

Nella motivazione della suddetta sentenza, essa ha dichiarato che il Parlamento europeo era legittimato ad agire dinanzi alla Corte per l'annullamento di un atto del Consiglio o della Commissione, purché il ricorso fosse volto unicamente alla tutela delle sue prerogative e si fondasse soltanto su motivi dedotti dalla violazione di queste. La sentenza *Chernobyl* ha dimostrato la predisposizione della Corte di giustizia a superare un'interpretazione letterale delle disposizioni del trattato qualora lo sviluppo costituzionale della Comunità lo richieda¹⁰.

4. Il Parlamento: un ricorrente semi-privilegiato

Il ruolo riconosciuto al Parlamento nell'ambito delle procedure contenziose sollevate dinanzi alla Corte di giustizia, è andato ampliandosi grazie ad un'evoluzione giurisprudenziale che ha determinato una progressiva affermazione delle sue prerogative fino a collocarlo in una dimensione quasi corrispondente a quella delle altre istituzioni. La salvaguardia dell'equilibrio istituzionale ha in questo caso richiesto un'evoluzione del diritto per eliminare le disuguaglianze insite nei trattati tra le istituzioni annoverate tra i ricorrenti privilegiati -la Commissione ed il Consiglio - e il Parlamento, riconoscendo a quest'ultimo uno status di ricorrente semi-privilegiato, in quanto il suo diritto non viene affermato con portata generale ma limitatamente alla protezione delle proprie prerogative.

Pur non confutando esplicitamente la conclusione adottata in *Comitologia*, la Corte non ha considerato tale sentenza come un precedente ritenendo che la protezione delle prerogative del Parlamento non potesse essere garantita in maniera indiretta dalla Commissione.

Un tale sviluppo giurisprudenziale è stato reso necessario dall'evoluzione stessa dell'equilibrio istituzionale, infatti seppur non esplicitamente affermato dalla Corte l'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo richiedeva un tale riconoscimento al fine di garantire il regolare funzionamento dell'ordinamento giuridico comunitario, ovviando alla riluttanza degli Stati membri di emendare le rilevanti disposizioni dei trattati al fine di adeguare la tutela giuridica del Parlamento all'evoluzione dei suoi poteri nel processo decisionale¹¹.

La Corte, in seguito alla sentenza *Chernobyl*, ha con giurisprudenza costante,

⁹ Sentenza 4 ottobre 1991, causa C-70/88, *Parlamento c. Consiglio*, cit. punto 26.

¹⁰ T.C. Hartley, *The European Court: An Objective Interpreter of European Law?*, in F. Breuss; G. Fink; S. Griller (eds.), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, SpringerWienNewYork, 2000, pp. 311-330.

¹¹ G. Bebr, 1991, op. cit.

riconosciuto e tutelato il diritto del Parlamento di difendere le proprie prerogative ai sensi di una disposizione del trattato. Tuttavia il Parlamento, a differenza di quanto è richiesto al Consiglio e alla Commissione è tenuto a dimostrare l'interesse ad agire che consegue dalla lesione di una prerogativa istituzionale, che i trattati, come significativamente modificati dall'Atto Unico europeo prevedono.

Nella successiva sentenza *Parlamento contro Consiglio*, del 2 marzo 1994, infatti, la Corte pronunciandosi su un ricorso del Parlamento volto ad annullare un atto del Consiglio ha affermato che "secondo la costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici (...) Ne deriva che un ricorso del Parlamento contro un atto di un'istituzione diretto a produrre effetti giuridici è ricevibile indipendentemente dalla questione se l'atto sia stato adottato dall'istituzione ai sensi delle disposizioni del trattato"¹². Il ruolo riconosciuto al Parlamento europeo nell'ambito delle procedure contenziose sollevate dinanzi alla Corte di giustizia, è andato ampliandosi grazie ad un'evoluzione giurisprudenziale che ha determinato una progressiva affermazione delle sue prerogative fino a collocarlo in una dimensione quasi corrispondente a quella delle altre istituzioni.

I trattati hanno riconosciuto il valore della giurisprudenza della Corte introducendo nel diritto primario il diritto del Parlamento di ricorrere attivo nel trattato di Nizza.

Il riconoscimento a quest'ultimo di un diritto pieno di ricorso, alla stessa stregua del Consiglio e della Commissione, costituisce un elemento cardine dell'architettura costituzionale dell'Unione e una delle tappe del processo di democratizzazione degli assetti istituzionali della stessa.

5. L'esplicitazione della dimensione orizzontale dell'equilibrio istituzionale e la definizione del concetto di equilibrio istituzionale come un "principio normativo strutturale"

L'allontanamento della Corte dall'applicazione del principio di equilibrio istituzionale nella dimensione verticale come strumento di protezione dei soggetti a cui il trattato si applica, implicita nella precedente giurisprudenza, è stata esplicitata nella sentenza *Vreugdenhil*¹³, del 13 marzo 1992.

La società olandese "Vreugdenhil" aveva proposto un ricorso in forza degli artt. 178 e 215, secondo comma, del trattato CEE, volto ad ottenere il risarcimento del danno subito a seguito dell'adozione da parte della Commissione dell'art. 13 bis del suo regolamento 30 giugno 1976, n. 1687¹⁴, che stabiliva modalità comuni di controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento, facendo valere che i mezzi giurisdizionali nazionali non le

¹² Corte di giust. 2 marzo 1994, causa C-316/91, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1994 p. I-00625, punti 7-9.

¹³ Corte di giust. 13 marzo 1992, causa C-282/90, *Industrieen Handelsonderneming Vreugdenhil BV c. Commissione delle Comunità europee*, in Racc. 1992, p. I-01937.

¹⁴ GU L 43 del 20/02/1979, pp. 5-6

consentono una tutela efficace. I giudici di Lussemburgo nel respingere la richiesta hanno rilevato che " il sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni comunitarie mira a garantire il rispetto dell'equilibrio istituzionale contemplato dal trattato e non la tutela dei singoli"¹⁵. Conseguentemente la Corte ha statuito come " l'inosservanza dell'equilibrio istituzionale non può essere sufficiente da sola a comportare la responsabilità della Comunità nei confronti degli operatori economici interessati"¹⁶ aggiungendo che una tale conclusione "non varrebbe qualora una misura comunitaria fosse adottata in spregio non solo della ripartizione delle competenze fra le istituzioni, ma anche, quanto alle sue disposizioni sostanziali, di una norma giuridica superiore che tuteli i singoli"¹⁷.

La Corte, in discontinuità con la giurisprudenza *Meroni* in cui aveva sottolineato come a beneficiare dell'equilibrio dei poteri quale garanzia fondamentale prevista dal trattato fossero i destinatari finali delle sue previsioni, ha quindi operato una distinzione tra le violazioni dei trattati che implicano una responsabilità nei confronti del cittadino e quelle che, implicando solamente il rispetto delle attribuzioni orizzontali tra le istituzioni non implicano una garanzia di tutela nella dimensione verticale.

Le conclusioni presentate dall'Avvocato generale Trstenjak nel caso *Audiolux*¹⁸, prima, e più recentemente nella causa *Dominguez*¹⁹, hanno contribuito a chiarire ulteriormente la portata dell'evoluzione della giurisprudenza in tema di equilibrio istituzionale.

Le conclusioni sottolineavano infatti come l'onere di rispettare le prerogative legislative che i Trattati riconoscono a Consiglio e Parlamento, che gravava la Corte di Giustizia nell'elaborazione dei principi generali del diritto dell'Unione, derivasse non solo da "ragioni di praticabilità"²⁰, ma anche e soprattutto dal rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale, del quale "la Corte, quale istituzione della Comunità ai sensi dell'art. 7, n. 1, CE, fa essa stessa parte"²¹.

L'equilibrio istituzionale, infatti, non si fondava secondo l'Avvocato generale "sul principio della separazione dei poteri proprio dello Stato di diritto, quanto piuttosto su un principio di ripartizione delle funzioni in virtù del quale le funzioni dell'Unione devono essere esercitate da quelle istituzioni che sono state meglio predisposte dai trattati a tale scopo". Si trattava, dunque, di un "principio normativo strutturale" che rispondeva ad una "visione complessiva dei principi di

¹⁵ *Ibidem*, Punto 20.

¹⁶ *Ibidem*, Punto 21.

¹⁷ *Ibidem*, Punto 22.

¹⁸ Conclusioni AG Trstenjak, 30 giugno 2009, causa C-101/08, *Audiolux SA e a., cit.*

¹⁹ Conclusioni AG Trstenjak, 8 settembre 2011, causa C-282/10, *Maribel Dominguez c. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique e Préfet de la région Centre*, non ancora pubblicate; analogamente anche le Conclusioni AG Niilo Jääskinen, 16 maggio 2013, causa C-292/11 P, *Commissione europea c. Repubblica portoghese*, non ancora pubblicate, che al paragrafo 91 inferiscono dalla dottrina *Meroni* il "principio cardine dell'architettura istituzionale dell'Unione", quello di "attribuzione delle competenze";

²⁰ Conclusioni AG Trstenjak, 8 settembre 2011, *Dominguez, cit.*, punto. 139.

²¹ *Ibidem*, punto 107.

organizzazione e delle attribuzioni di poteri previsti dai Trattati istitutivi”²².

Tale principio, “a differenza del principio della separazione dei poteri, che serve tra l’altro a garantire la tutela dell’individuo attraverso un contenimento del potere dello Stato”, è strumentale “ad un effettivo raggiungimento delle finalità dell’Unione”²³.

²² Tuttavia l’AG Trstenjak nelle sue conclusioni del 30 giugno 2009, *Audiolux*, cit., par. 105, non fa riferimento all’evoluzione giurisprudenziale e sottolinea l’approccio coerente dei giudici di Lussemburgo a partire dalla sentenza *Meroni*.

Conclusioni

I principi generali e in particolare i principi "istituzionali" hanno permesso alla Corte di colmare le lacune dei trattati garantendo un'applicazione coerente del diritto, ne deriva che la definizione del principio di equilibrio istituzionale e la sua applicazione ha contribuito all'evoluzione del quadro istituzionale che ha subito periodi di accelerazione e di temporanea stagnazione, definiti sia dalla prassi istituzionale che dagli orientamenti della Corte nell'interpretazione delle controversie istituzionali.

Nel quadro delle procedure attraverso le quali il trattato garantisce il controllo della legalità degli atti, il Parlamento si trovava in condizioni non paritarie rispetto alle altre istituzioni per l'esercizio di tale controllo¹.

Dopo una prima pronuncia in cui la Corte ha negato la legittimazione del Parlamento a introdurre ricorsi d'annullamento, nella sentenza *Chernobyl* tale diritto è stato riconosciuto, ma con una precisa limitazione : il motivo di nullità dell'atto deve consistere in una lesione delle prerogative istituzionali, il Parlamento è quindi tenuto a dimostrare una sorta di interesse ad agire.

Le sentenze analizzate risultano unite da un unico filo conduttore, tutte infatti coinvolgono il Parlamento. La Corte sembra dunque aver interpretato l'applicazione del principio di equilibrio istituzionale come un rafforzamento del principio democratico, fortificando quindi un'istituzione che i trattati istitutivi relegavano ai margini del processo comunitario.

Tuttavia nel ricostruire l'ordinamento comunitario in una prospettiva costituzionalistica, la Corte ha conferito rigidità ai trattati, riconoscendo solo parzialmente l'evoluzione delle interazioni istituzionali.

Va inoltre rilevato che la spesso tardiva costituzionalizzazione dell'evoluzione giurisprudenziale ha reso il compito della Corte molto più difficile e delicato², poiché in assenza di una modifica del diritto primario l'approccio volto ad interpretare estensivamente le disposizioni dei trattati, come avvenuto nelle sentenze *les Verts* e *Chernobyl*, poteva essere giudicato suscettibile di usurpare il potere e le prerogative degli Stati membri di emendare i trattati allo scopo di estendere la propria giurisdizione³. In particolare l'Atto unico europeo non ha modificato la formulazione e la portata dell'Articolo 173 del trattato CEE, sebbene la sentenza *Les Verts* sulla legittimazione passiva del Parlamento fosse già stata pronunciata dalla Corte, in questo caso lo sviluppo costituzionale della giurisprudenza è avvenuto solamente con il trattato sull'Unione, le cui modifiche apportate a tale base giuridica non rappresentano altro che una codificazione della precedente giurisprudenza della Corte che ha significativamente inciso sul sistema dei rimedi giurisdizionali concessi

¹ Si fa riferimento al ricorso per annullamento degli atti esaminati dalle istituzioni comunitarie disciplinato dall'articolo 173 TCEE.

² Si veda ad esempio R. Bieber, 1984, op. cit., p.521; J. Weiler, 1989, op.cit., pp. 334-334.

³ A. Arnall, *Judicial activism and the European Court of Justice: How Should Academics respond?*, in M. Dawson; B. De Witte; E. Muir, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham 2013, p.227.

alle istituzioni e in particolare al Parlamento. Tuttavia un' interpretazione restrittiva si sarebbe tradotta in un regime giuridico inadeguato al fine di preservare l'equilibrio istituzionale.

CAPITOLO SECONDO

L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE, IL PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE ORIZZONTALE E GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DI TALI PRINCIPI

SOMMARIO: Sezione I. Il rapporto tra il principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale. - 1. Il principio di leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione. - 2. Il principio di equilibrio istituzionale e il principio di leale cooperazione. - Sezione II. L'applicazione dei principi istituzionali e gli accordi interistituzionali. - 3. La classificazione diacronica degli accordi interistituzionali. - 3.1. I Settori di conflitto interistituzionale. - 3.2 *Segue*: Gli accordi interistituzionali sulla procedura legislativa. - 3.3. *Segue*: La procedura di adozione del bilancio. - 4. Il valore giuridico degli accordi interistituzionali. - 4.1 La conclusione di accordi interistituzionali basati su disposizioni dei trattati. - 4.2. La conclusione di accordi interistituzionali in assenza di un'autorizzazione esplicita dei trattati. - Conclusioni.

Il principio di leale cooperazione è caratterizzato da un duplice ambito di applicazione: una dimensione verticale che impone una cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni, esplicitata nei trattati, e una dimensione orizzontale, con riferimento alle relazioni istituzionali, che trae le sue origini dall' articolo 10 TCEE¹ ed è stata costituzionalizzata dal trattato di Lisbona².

Il suddetto principio aveva inizialmente una dimensione d' applicazione esclusivamente verticale, ovvero si riferiva alle relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri imponendo a quest'ultimi un dovere di cooperare lealmente con le istituzioni, ma il suo ambito di applicazione è stato successivamente esteso dalla Corte di giustizia alle istituzioni comunitarie nei confronti degli stati membri affermando la reciprocità del dovere. Tale interpretazione estensiva della Corte è avvenuta per la prima volta nella sentenza del 10 febbraio 1983, in cui è stata chiamata a pronunciarsi sulla sede delle istituzioni³.

Questo principio è stato oggetto di un' interessante evoluzione nella giurisprudenza della Corte che ha gradualmente caratterizzato le relazioni tra le istituzioni e gli Stati membri all' insegna del dovere di leale cooperazione affermando che “ la Commissione e lo Stato membro, dati i reciproci doveri di cooperazione leale loro imposti segnatamente dall'art. 5 del Trattato CEE, devono collaborare in buona fede per superare le difficoltà nell'assoluta osservanza delle norme del

¹ E successivamente dall' articolo 5 TCE.

² Articolo 13 (2)TUE.

Il principio di leale cooperazione è stato accolto nel diritto primario all'articolo 13(2) TUE. V. Cap 5 sez I.

³ Corte di giust. 10 febbraio 1983, causa C-230/81, *Lussemburgo c. Parlamento*, in Racc.1983, p. 258, punto 37.

trattato”⁴ fino ad arrivare ad infliggere sanzioni alla Commissione per il mancato rispetto dei doveri reciproci⁵.

La Corte ha successivamente sviluppato tale principio nella sua dimensione orizzontale interpretando estensivamente quanto esplicitamente previsto dai trattati nella cooperazione verticale.

Entrambi gli sviluppi giurisprudenziali del principio di leale cooperazione, ovvero quello reciproco tra le istituzioni e gli Stati membri e quello che impone una cooperazione leale tra le istituzioni sono stati recepiti e costituzionalizzati dai trattati nelle successive revisioni.

La seconda sezione del capitolo sarà dedicata all’evoluzione della prassi istituzionale dell’applicazione del principio di leale cooperazione orizzontale, prestando un’attenzione particolare alla giurisprudenza della Corte per quanto concerne il riconoscimento del valore giuridico degli strumenti utilizzati a tale fine.

⁴ Corte di giust. 10 luglio 1990, causa C-217/88, *Commissione c. Germania*, in Racc. 1990, p. I 2899, punto 33.

⁵ Corte di giust. 13 luglio 1990, ordinanza C-2/88, *Imm. Zwartweld et al.*, in Racc. 1990, p. I-03365.

Sezione I. Il Rapporto tra il Principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale

1. Il principio di leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione

L'articolo 4 TUE, al terzo comma recita "in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati".

La Corte di giustizia ha desunto dal dovere di cooperazione con le istituzioni dell'Unione imposto agli Stati membri dal suddetto articolo, un corrispondente obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni, la cui violazione può giustificare una lesione delle prerogative istituzionali.

Nella sentenza del 27 settembre 1988, *Grecia contro Consiglio*¹, la Corte ha affermato che

"Il funzionamento del procedimento di bilancio, come contemplato dalle disposizioni del trattato in materia finanziaria, si basa infatti essenzialmente sul dialogo interistituzionale e che "nell'ambito di questo dialogo prevalgono gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che, come la Corte ha osservato, disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie"².

La Corte, pur lasciando aperto il dibattito sulla fonte da cui ha derivato il principio di leale cooperazione ha avuto un ruolo determinante nella definizione dei rapporti tra le istituzioni e conseguentemente nella definizione di questo principio.

Il principio di cooperazione non impone solamente alle istituzioni di rispettare le rispettive attribuzioni, ma autorizza la definizione di procedure che assicurino il buon funzionamento del processo decisionale garantendo che quest'ultime rispettino l'equilibrio istituzionale stabilito dai trattati³.

Prima ancora dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il principio della leale cooperazione è stato codificato nella dichiarazione approvata dalla Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Nizza, relativa all'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea e concernente il dovere di cooperazione leale delle istituzioni comunitarie⁴.

La conferenza intergovernativa, dopo aver ricordato l'origine giurisprudenziale del principio di leale cooperazione istituzionale, afferma che "allorché risulta necessario, nel quadro di tale dovere di cooperazione leale, agevolare l'applicazione delle disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono concludere accordi interistituzionali. Tali accordi non possono né modificare né completare le disposizioni del trattato e possono essere conclusi unicamente con l'accordo di queste tre istituzioni".

Sebbene si tratti di una dichiarazione di valore meramente politico⁵, .

¹ Corte di giust. 27 settembre 1988, causa C-204/86, *Grecia c. Consiglio*, in Racc. 1988, p. 5354.

² *Ibidem*, punto 16.

³ J-P. Jacqué, 2010, *cit.* p.240.

⁴ Tale aspetto è stato trattato nel Capitolo secondo, Sezione II.

⁵ L'articolo 311 del TCE specificava che solamente "I protocolli che, di comune accordo tra gli Stati membri, saranno allegati al presente trattato ne costituiscono parte integrante".

2. Il principio di equilibrio istituzionale e il principio di leale cooperazione

Il Rapporto tra i principi istituzionali⁶ dell'equilibrio istituzionale e di leale cooperazione ha un carattere controverso e malgrado la presenza di elementi comuni tra i due principi che si compensano e controbilanciano, spesso l'applicazione dell'uno o dell'altro principio ha determinato conclusioni diverse nella risoluzione di controversie istituzionali sulla base della decisione in ultima istanza, riservata alla Corte di giustizia.

Entrambi i principi sono di natura giurisprudenziale e sono stati sviluppati allo scopo di interpretare disposizioni dei trattati.

Lo scopo dell'applicazione del principio di equilibrio istituzionale è quello di garantire il rispetto dell'autonomia istituzionale, della separazione delle competenze istituzionali ad esse attribuite dai trattati, mentre la leale cooperazione esprime il valore della concertazione di là dalle regole procedurali formalmente ed esplicitamente stabilite dai trattati.

La giurisprudenza della Corte nella sentenza del 30 maggio 1995⁷ ed in particolare la distanza tra le conclusioni della Corte e quelle a cui era giunto l'Avvocato generale Tesauro, è esemplificativa del rapporto tra il principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale.

Il Parlamento europeo aveva presentato un'istanza alla Corte avente ad oggetto l'annullamento del regolamento del Consiglio del 21 dicembre 1992, n.3917, che prorogava l'applicazione di un regolamento del Consiglio recante l'applicazione di preferenze generalizzate per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo.

La proposta sottoposta dalla Commissione al Consiglio prevedeva in oltre una revisione della lista dei beneficiari che includeva alcuni nuovi paesi.

Nel ricorso, il Parlamento europeo ha sostenuto che, avendo il Consiglio emanato l'atto impugnato senza rispettare la procedura di consultazione di cui all'art. 43 del TCEE, il quale, combinato con l'articolo 113 dello stesso trattato, ne costituiva il fondamento giuridico, si fosse in presenza di una violazione delle forme sostanziali.

L'avvocato generale Tesauro ha analizzato la richiesta del Parlamento dal punto di vista dell'equilibrio istituzionale "voluto dal trattato", che esige il rispetto da parte di un'istituzione, nell'esercizio delle proprie competenze, dei limiti di quelle attribuite alle altre istituzioni⁸.

A fondamento della domanda di annullamento il Parlamento aveva invocato, la giurisprudenza *isoglucosio*, nella quale la Corte aveva dichiarato che nei casi in cui il trattato prevede la consultazione del Parlamento, questa costituisce un elemento essenziale dell'equilibrio istituzionale e aveva precisato che "l'osservanza di detta formalità esige che il Parlamento esprima effettivamente la propria opinione, esigenza che non si può considerare soddisfatta dalla semplice richiesta di parere da parte del Consiglio"⁹. Inoltre,

⁶ B. De Witte, *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in F.G. Snyder (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000

⁷ Corte di giust. 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1995, p.I-660.

⁸ Conclusioni AG Tesauro, 13 dicembre 1994, causa C-65/93, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1994, p. I-645.

⁹ *Ibidem*, punto 4.

il Consiglio non aveva provveduto a dimostrare che vi fosse l'urgenza di adottare l'atto al fine di evitare un vuoto giuridico.

L'Avvocato generale ha considerato come dato centrale della pregressa giurisprudenza la costante attenzione prestata dalla Corte alla conservazione rigorosa dell'equilibrio istituzionale configurato dalle modifiche apportate al testo originario dei trattati che hanno determinato un progressivo rafforzamento del ruolo del Parlamento specie nel processo di elaborazione degli atti normativi.

Essendo la Comunità economica europea una comunità di diritto, le istituzioni devono essere sottoposte al controllo della conformità dei loro atti al trattato di cui le norme sui rapporti tra le istituzioni e sulla corrispondente ripartizione di competenze costituiscono uno dei contenuti essenziali.

L'Avvocato generale ha conseguentemente affermato che in assenza di un meccanismo speciale che permetta di adottare un atto in via d'urgenza espressamente previsto dal trattato, l'accoglimento della tesi del Consiglio implicherebbe l'ammissione di una deroga alle procedure previste e un conseguente mutamento dell'equilibrio istituzionale.

La Corte si è discostata da quanto precedentemente espresso dall'Avvocato generale opponendo il principio di leale cooperazione al principio di equilibrio istituzionale.

La Corte ha posto l'accento sulla procedura applicata dal Parlamento ricordando che “nell'ambito del dialogo interistituzionale sul quale si basa essenzialmente la procedura di consultazione la Corte ha ritenuto che prevalgano gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie”¹⁰.

Il Consiglio aveva informato il presidente del Parlamento della necessità di adottare il regolamento controverso prima della fine del 1992, in modo da consentirne l'entrata in vigore per il 1° gennaio 1993. Tale richiesta era giustificata nell'opinione della Corte, dalle particolari relazioni esistenti fra la Comunità ed i paesi in via di sviluppo e dalle difficoltà, politiche e tecniche, che un'interruzione dell'applicazione delle preferenze tariffarie generalizzate avrebbe potuto comportare.

Il Parlamento, tenendo conto di queste riflessioni, aveva deciso di discutere tale proposta secondo la procedura d'urgenza. Iscrivendo l'esame della relazione della commissione per lo sviluppo all'ordine del giorno della sua ultima sessione per il 1992, il Parlamento intendeva manifestamente esprimere il proprio parere in tempo utile per permettere al Consiglio di emanare il regolamento entro il 1° gennaio 1993.

Nonostante le assicurazioni fornite al Consiglio, il Parlamento ha deciso, basandosi su motivi assolutamente estranei al regolamento impugnato e non tenendo conto dell'urgenza della procedura e dell'esigenza di adottare il regolamento prima del 1° gennaio 1993, di togliere la seduta del 18 dicembre 1992, senza avere esaminato la proposta di regolamento.

Di conseguenza la Corte ha sostenuto che il Parlamento non potesse fondatamente rimproverare al Consiglio di non avere atteso il suo parere per adottare il regolamento controverso, concludendo che “l'inosservanza della formalità sostanziale della consultazione del Parlamento trova il proprio fondamento nell'inosservanza da parte di tale istituzione del proprio obbligo di leale cooperazione con il Consiglio”¹¹.

La Corte, pur riconoscendo che la consultazione del Parlamento rappresenta una

¹⁰ Sentenza 30 marzo 1995, *Parlamento c. Consiglio*, cit. punto 23.

¹¹ *Ibidem*, punto 28.

formalità essenziale, ha controbilanciato questo concetto insistendo sul dovere di leale cooperazione e, riprendendo la formula da essa utilizzata nella sentenza *Grecia contro Consiglio*¹², è giunta alla conclusione che il Parlamento non aveva rispettato l'obbligo di cooperare lealmente con il Consiglio.

Si potrebbe affermare che la Corte, come nel caso *Chernobyl*, abbia ignorato le chiare disposizioni dei Trattati, in nome di un principio non scritto di natura giurisprudenziale¹³.

Tale giurisprudenza è stata confermata dall'Avvocato generale Léger e successivamente dalla Corte nella sentenza *Parlamento contro Consiglio* del 10 maggio 1995¹⁴. Il Parlamento europeo aveva richiesto, in forza dell'art. 173 del Trattato CEE, l'annullamento del regolamento del Consiglio n. 2053, relativo alla prestazione di un'assistenza tecnica per la riforma e il rilancio dell'economia negli Stati indipendenti dell'ex Unione Sovietica e nella Mongolia

L'atto impugnato aveva sostituito il regolamento del Consiglio n. 2157, relativo a un'assistenza tecnica all'Unione delle repubbliche socialiste sovietiche nello sforzo di risanamento e di raddrizzamento della sua economia.

Il programma di assistenza tecnica avviato con il regolamento n. 2157/91, era stato attuato per gli anni 1991 e 1992 e ritenendo che la situazione dei paesi che in precedenza facevano parte dell'Unione Sovietica nonché quella di taluni Stati limitrofi richiedesse il proseguimento del programma la Commissione aveva elaborato una proposta di un'assistenza tecnica per la riforma e il rilancio dell'economia negli Stati indipendenti dell'ex Unione Sovietica e nella Mongolia, per i tre anni successivi. La proposta fondata sugli artt. 235 del trattato CEE e 203 del trattato Euratom doveva essere obbligatoriamente oggetto di consultazione del Parlamento, ed era stata trasmessa a quest'ultimo dal Consiglio con la richiesta di applicazione della procedura d'urgenza, ben oltre il termine di una settimana fissato dal Consiglio in una comunicazione rivolta all'assemblea il 16 ottobre 1973¹⁵.

Con la risoluzione 10 ottobre 1990,¹⁶ il Parlamento esigeva che il Consiglio, nel rispetto dei trattati si astenesse dal concludere accordi politici prima di aver esaminato il parere espresso dal Parlamento. Il 21 novembre 1990, il Parlamento ha adottato un'ulteriore risoluzione in cui contestava le modalità di esame della proposta legislativa della Commissione in seno al Consiglio.

Nella controversia in analisi, in particolare, il Parlamento accusava il Consiglio di aver discusso la proposta non solo prima dell'emanazione del parere ma anche prima di essere sottoposta ufficialmente al Parlamento rendendo obsoleto l'atto considerato dal Parlamento.

¹² Sentenza 27 settembre 1988, *Grecia c. Consiglio*, cit.

¹³ Bruno De Witte, 2000, *op. cit.*

¹⁴ Corte di giust. 10 maggio 1995, causa C-417/93, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1995, p. I-1187.

¹⁵ Con tale comunicazione il Consiglio si era impegnato ad agevolare la procedura di consultazione, adottando misure interne destinate a far sì che la decisione di consultare il Parlamento fosse comunicata rapidamente, fissando il termine di una settimana per la trasmissione della proposta della Commissione al Parlamento. Tuttavia i termini vaghi con cui il Consiglio ha assunto tale impegno privano la comunicazione di qualsiasi valore vincolante.

¹⁶ Risoluzione sulle relazioni tra il Parlamento europeo e il Consiglio, G U C 284/62, 12.11.1990.

L' Avvocato Generale Léger, esprimendo le sue conclusioni¹⁷ ha preso posizione su due questioni centrali nei rapporti tra il Parlamento e il Consiglio riguardanti rispettivamente le modalità pratiche con cui l'obbligo di consultazione effettiva del Parlamento viene adempiuto dal Consiglio e il dovere di leale cooperazione.

Riconoscendo che nel corso del tempo e a seguito dell'aumento dell'attività della Comunità, la prassi della procedura legislativa aveva subito una notevole evoluzione in relazione all'implicazione della consultazione del Parlamento, seppur ravvisando nella pratica del Consiglio una violazione della dichiarazione del Consiglio, che avrebbe imposto che il testo della proposta sottoposta per parere al Parlamento e quello esaminato dal Consiglio fossero identici, ha affermato che la prassi del Consiglio era giustificata sia da "motivi giuridici" che da "motivi di politica legislativa" e constatando che il Consiglio, non avendo sostanzialmente modificato la proposta di regolamento della Commissione avesse rispettato il principio di leale cooperazione con il Parlamento, ha proposto il respingimento del ricorso, conclusione che è stata confermata dalla Corte di giustizia nella sentenza.

Dall'analisi della giurisprudenza, sembra risultare che le relazioni tra le istituzioni siano dominate da due valori, quello dell' autonomia e quello della cooperazione.

Mentre il principio dell' equilibrio istituzionale assicura il rispetto reciproco delle istituzioni per i loro rispettivi poteri, il dovere di leale cooperazione esprime il valore contrapposto secondo cui le istituzioni devono cooperare oltre le regole formali stabilite dai trattati.

Roland Bieber sostiene che le relazioni tra le istituzioni sembrano essere dominate da un dualismo tra l' affermazione dell' autonomia delle istituzioni e l' affermazione del proprio ruolo nel quadro istituzionale da un lato e la necessità di cooperare al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dai trattati dall'altro¹⁸. Tale dualismo trova il suo corrispondente rispettivamente nel principio di equilibrio istituzionale, sviluppato nella giurisprudenza della Corte al fine di difendere le prerogative di ciascuna istituzione nel rispetto delle rispettive attribuzioni e "il principio generale di *leale collaborazione tra istituzioni*, basato sul fatto che queste sono unite nella realizzazione di finalità comuni stabilite dal Trattato e unite nel processo decisionale"¹⁹. Il rapporto tra questi due principi, che sembrerebbe coincidere con il dualismo rilevato da Bieber tra autonomia e cooperazione nelle relazioni tra le istituzioni, emerge nell'analisi degli accordi interistituzionali cui è stata dedicata la seconda sezione del presente capitolo.

¹⁷ Conclusioni AG Léger, 14 febbraio 1995, causa C-279/93, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc.1995, p. I-1187.

¹⁸ R. Bieber, 1990, *op. cit.*, pp.518-519.

¹⁹ Conclusioni AG. Legèr, 14 febbraio 1995, *Parlamento c. Consiglio*, *cit.* punto 31.

Sezione II. L'applicazione dei principi istituzionali e gli accordi interistituzionali

Gli accordi interistituzionali hanno come scopo quello di organizzare e facilitare la cooperazione tra le istituzioni, in particolare la Commissione, il Parlamento e il Consiglio. Questo tipo di accordi fa parte della pratica istituzionale sin dagli esordi del processo d'integrazione, ma è stato accolto nei trattati istitutivi dell'Unione solamente con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona. In precedenza, i trattati non prevedevano esplicitamente, in via generale, che le istituzioni potessero concludere accordi interistituzionali anche se, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, si può rilevare una tendenza implicita nel diritto primario ad utilizzare atti atipici per assicurare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dai trattati. Il trattato sull'Unione europea autorizzava le istituzioni comunitarie ad utilizzare procedure di concertazione in sei casi specifici.¹ Sebbene tali accordi non possano alterare le disposizioni del diritto primario, tuttavia, spesso forniscono utili chiarimenti che agevolano il processo decisionale. Tale categoria di atti è molto variegata e include sia atti di carattere puramente politico, come ad esempio l'esternazione di una posizione comune su determinati principi generali, mentre in altri casi si tratta di atti che in linea di principio impegnano giuridicamente le istituzioni che li concludono, come nel caso della disciplina di uno o più aspetti delle loro relazioni. Questa efficacia non derivava, né deriva tutt'ora dai trattati; l'art. 295 TFUE² si limita a constatare che gli accordi interistituzionali possono assumere carattere vincolante, bensì da un principio generale, che la Corte ha ricavato dall'articolo 10 TCE³, essendo questi atti espressione dell'obbligo di cooperazione tra le istituzioni. Non trattandosi di un'efficacia collegata a un'esplicita attribuzione da parte degli stessi trattati a questo specifico tipo di atti, il carattere cogente degli accordi interistituzionali non sussiste di per sé, ma va affermato caso per caso, alla luce del loro contenuto e della loro formulazione. La Corte di giustizia ha identificato come finalità della conclusione di accordi tra le istituzioni della comunità l'organizzazione e la facilitazione della loro cooperazione, in particolare tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio.

La dottrina ha affrontato il problema della collocazione degli accordi interistituzionali nella gerarchia delle fonti comunitarie includendoli nell'ampia categoria degli atti atipici in quanto non elencati nell'art. 249 TCE, ma appare poco concorde sulla funzione a cui essi assolvono⁴.

¹ W. Hummer, *From Interinstitutional Agreements to Interinstitutional Agencies/Office?*, European law journal, 2007, vol. 13, n. 1, p.47-74, si veda anche il paragrafo quarto del presente capitolo.

² L'analisi degli accordi interistituzionali a partire dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona sarà sviluppata nel capitolo sesto.

³ Articolo 4(3) TUE.

⁴ J.Monar, *Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and its new Dynamics after Maastricht*, Common Market law Review, 31:693-719, 1994; B.Driessen, *Interinstitutional conventions and institutional balance*, in *European Law Review*, vol. 33, n. 4, 2008, p. 550-562; P. Slominski, *The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European Law Journal*, vol. 13, n. 1 2007, p. 2-3.

La definizione di accordi interistituzionali utilizzata nella presente analisi è quella di accordo, rientrante nella categoria degli atti atipici, adottato congiuntamente da due o più istituzioni. Tale definizione permette di includere una vasta gamma di accordi, indipendentemente dalla loro denominazione, forma e contenuto e di considerare le loro caratteristiche comuni, al fine di avere una visione globale di questa prassi che fa parte integrante della sfera delle interazioni istituzionali⁵.

Va tuttavia evidenziato che la classificazione degli accordi interistituzionali, incontra alcuni limiti che ostacolano una visione chiara e complessiva dello sviluppo di questa categoria di atti e del loro valore giuridico.

In particolare sono stati identificati tre elementi che rendono difficoltosa la classificazione degli accordi interistituzionali: i trattati non prevedono un obbligo di pubblicazione nella gazzetta ufficiale, inoltre anche tra gli accordi pubblicati non si riscontra un'omogeneità nella collocazione⁶; sono utilizzati in diversi settori, dalla procedura di bilancio alla definizione di alcuni aspetti della procedura legislativa; infine, sebbene a partire dal Trattato Costituzionale sia apparsa nei trattati una base giuridica per gli accordi interistituzionali⁷, nel diritto primario non esiste una definizione di tale categoria di atti. Da questa lacuna dei trattati deriva la molteplicità delle forme degli accordi interistituzionali⁸.

L'analisi sviluppata nella presente sezione ha come obiettivo quello di individuare il ruolo dei principi istituzionali e in particolare i principi di equilibrio istituzionale e di leale cooperazione orizzontale nella prassi istituzionale.

Al fine di raggiungere tale obiettivo è stato ritenuto necessario sviluppare un'analisi volta a classificare gli accordi istituzionali sulla base di due criteri: il criterio diacronico e il valore giuridico di tali atti.

L'esigenza di effettuare una duplice analisi deriva dalla molteplicità dei fattori che hanno influenzato tale prassi istituzionale. Gli accordi interistituzionali hanno subito una trasformazione progressiva nel corso delle diverse fasi dell'integrazione europea sia per quanto riguarda la forma e il contenuto sia in termini di rilevanza giuridica e rapporto con il diritto primario.

Tale evoluzione è dovuta non solo ai cambiamenti delle basi giuridiche che hanno fatto seguito al processo di revisione dei trattati e all'attività di controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, importanti sviluppi costituzionali sono avvenuti a trattati inalterati, attraverso la definizione dei dettagli procedurali da parte delle istituzioni⁹.

⁵ I. Eiselt ; P. Slominski, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content, and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, European Law Journal, vol. 12, No. 2, March 2006, pp. 209–225.

⁶ Alcuni Accordi sono pubblicati nella serie C della Gazzetta ufficiale dell'Unione, altri nella sezione L. Nella maggior parte dei casi, gli atti giuridicamente vincolanti sono pubblicati nella Serie L della Gazzetta Ufficiale.

⁷ Cfr.art III-397 del trattato che adotta una Costituzione per l'Europa " Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto della Costituzione, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante".

⁸ P. Slominsky, 2007, op.cit.

⁹ D. Naurin; A.Rasmussen, *Linking inter- and intra-institutional change in the European*

Tra gli accordi interistituzionali e il diritto primario intercorre infatti una duplice relazione, se da un lato gli accordi interistituzionali sono stati utilizzati dalle istituzioni, in particolar modo dal Parlamento, per definire i dettagli procedurali della loro cooperazione¹⁰, dall'altro lato alcune disposizioni sono state integrate nel diritto primario nelle successive revisioni dei trattati¹¹.

Ne consegue che l'analisi del ruolo degli accordi interistituzionali nelle riforme dei trattati e in particolare del trattato di Lisbona può rivelarsi uno strumento utile di valutazione degli equilibri istituzionali¹².

Una prima analisi seguirà, quindi, una prospettiva diacronica, ponendo come obiettivo quello di individuare gli elementi del processo d'integrazione che hanno influenzato l'evoluzione di questa tipologia di atti atipici e i settori in cui le istituzioni hanno fatto frequentemente ricorso alla conclusione di accordi interistituzionali, mentre, nel secondo caso la classificazione seguirà una logica volta a differenziare gli accordi che sono stati stipulati in conformità a una previsione esplicita dei trattati da quelli che derivano dalla volontà di cooperazione delle istituzioni, affermandone il valore giuridico¹³.

3. La classificazione diacronica degli accordi interistituzionali

Lo sviluppo della pratica istituzionale è un fenomeno comune a tutti gli ordinamenti giuridici sia a causa della presenza di disposizioni incomplete sia in risposta al presentarsi di eventi non espressamente previsti dal diritto primario.

Risulta pertanto necessario ripercorrere le fasi più importanti che hanno segnato l'evoluzione degli atti atipici in analisi attraverso l'individuazione di tre tipologie di accordi interistituzionali¹⁴.

La prima categoria è quella degli accordi di carattere informale, i cosiddetti accordi di prima generazione.

Detta tipologia di atti rappresenta l'esternazione di una posizione comune su una questione di rilievo politico o su principi generali, conseguentemente non ha carattere cogente. L'accordo viene generalmente stabilito con degli strumenti informali come ad esempio scambi di lettere tra i presidenti delle istituzioni. Il cosiddetto *Lunes*

Union, West European Politics 2011, v. 34, n. 1, January, pp.171-179.

¹⁰ Sia quando sono stati imposti dalla necessità di risolvere conflitti che bloccano il processo decisionale, sia quando imposti da esigenze di tipo politico o dal sistema istituzionale stesso, hanno spesso anticipato successive codificazioni in norme giuridiche. Sull'argomento M. Waelbroeck, *Les déclarations communes en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen*, in J.V.Louis; M. Waelbroeck (a cura di) *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnel*, Bruxelles, 1989.

¹¹ P. Slominsky, 2007, *op. cit.*, pp. 1-2. Un esempio di accordo interistituzionale che riconosce un nuovo partenariato speciale tra due istituzioni inseguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è l'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione europea del 2010.

¹² D. Kietz; A. Maurer, 2007, *op.cit.* pag 25.

¹³ Sul valore ed il significato degli atti di soft law si veda F. Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in EUI working paper LAW n. 93/5, 1993.

¹⁴ G. Fiengo, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002-1, p. 13-23, Giappichelli, Torino, 2002.

procedures, del 25 febbraio 1964, che ha permesso al Parlamento di essere coinvolto nelle negoziazioni degli accordi di associazione è considerato il primo Accordo interistituzionale.

Un altro esempio rilevante di accordi di prima generazione è rappresentato dall'accordo *Plumb-Delors* del 1987, relativo alla cooperazione tra il Parlamento europeo e la Commissione nella procedura di delega legislativa.

Nel 1988 la pubblicazione del primo atto con la denominazione di "accordo interistituzionale"¹⁵ nella Gazzetta ufficiale della comunità europea, introduce questo termine nel lessico giuridico comunitario, aprendo simbolicamente la fase degli accordi di seconda generazione, accomunati dalla modalità di negoziazione e di adozione di tali atti, che avviene sempre nell'ambito di conferenze interistituzionali¹⁶.

Questi accordi, che contrariamente agli accordi di prima generazione si contraddistinguono per il loro carattere formale, hanno subito un'ulteriore evoluzione in seguito all'entrata in vigore del trattato di Maastricht in cui si può ravvisare una tendenza implicita nel diritto primario ad utilizzare atti atipici per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dai trattati stessi. Il trattato sull'Unione europea autorizzava infatti le istituzioni comunitarie ad utilizzare procedure di concertazione in casi specifici: l'art. 193 TCE¹⁷ conferiva alle tre istituzioni il compito di stabilire le procedure per l'esercizio del diritto d'inchiesta; l'art. 218(1) TCE stabiliva che il Consiglio e la Commissione europea procedessero a reciproche consultazioni e stabilissero di comune accordo le modalità della loro collaborazione mentre l'art.195(4) TCE disciplinava le decisioni relative allo statuto del Mediatore europeo che doveva essere adottato con una procedura di cooperazione interistituzionale.

Gli accordi di terza generazione fanno seguito all'entrata in vigore del trattato di Nizza e rappresentano un'innovazione sul piano delle relazioni interistituzionali, giacché rispondono alla necessità di una proficua e costante collaborazione per il perseguimento degli obiettivi comuni, alla luce dell'esigenza di un'efficace ripartizione delle competenze¹⁸. L'articolo 161 (3)TCE, relativo alla disciplina della coesione economica e sociale stabiliva che "a decorrere dal 10 gennaio 2007, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (...) nel caso in cui le prospettive finanziarie pluriennali applicabili a decorrere dal 10 gennaio 2007 e il pertinente accordo interistituzionale siano stati adottati a tale data. In caso contrario la procedura prevista nel presente comma è applicabile a decorrere dalla data della loro adozione".

L'adozione da parte del Consiglio della procedura di erogazione dei fondi a finalità strutturale era quindi vincolata al raggiungimento di un accordo tra le

¹⁵ Il termine accordi interistituzionali è stato usato per la prima volta nel 1988 per l'accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 tra il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della sua procedura.

¹⁶ F.G. Snyder, 1994, *op. cit.*, pp.5-6.

¹⁷ Cfr. art.193 TCE "Il Parlamento europeo ha il potere di istituire una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di indagare sulle presunte violazioni o i casi di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario".

¹⁸ A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, Cedam, 1998.

istituzioni coinvolte.

Inoltre la Dichiarazione concernente questo tipo di atti, relativa all'art. 10 TCE¹⁹, adottata nel corso della Conferenza intergovernativa e in seguito allegata al Trattato di Nizza, prospetta un'interpretazione estensiva del suddetto articolo che riconosce gli sviluppi giurisprudenziali del principio di leale cooperazione, affermando che " nel quadro di tale dovere di cooperazione leale (...) il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono concludere accordi interistituzionali " ²⁰.

Tuttavia la formulazione della dichiarazione sancisce tre limiti alla conclusione degli accordi interistituzionali che non possono né modificare né completare le disposizioni del trattato e possono essere conclusi unicamente con l'accordo di queste tre istituzioni.

Sebbene l'impossibilità di modificare disposizioni dei trattati fosse già stata decretata dalla Corte di giustizia, la funzione di completamento del diritto primario era stata riconosciuta dalla giurisprudenza²¹ e costituiva una delle funzioni primarie degli accordi interistituzionali. Va tuttavia considerato che le dichiarazioni allegate ai trattati non hanno un carattere giuridicamente vincolante ma rappresentano l'affermazione di una posizione politica.

La conclusione sia di accordi bilaterali, come ad esempio l'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione²², sia di accordi volti a disciplinare i dettagli procedurali per l'adozione di atti legislativi e per l'esecuzione della funzione di bilancio, dimostrano che la dichiarazione non ha avuto riscontro nella prassi istituzionale.

Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il fondamento giuridico di tali atti viene ricondotto all'articolo 10 del trattato istitutivo della Comunità europea²³, laddove si impone un generico obbligo di cooperazione per il raggiungimento dei fini stabiliti dal trattato.

3.1. I Settori di conflitto interistituzionale

Il sistema istituzionale dell'Unione europea è caratterizzato da tensioni strutturali

¹⁹ Dichiarazione relativa all'articolo 10 del TCE "La Conferenza rammenta che il dovere di cooperazione leale che deriva dall'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea e che regola le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie regola anche le relazioni tra le istituzioni comunitarie stesse. Per quanto riguarda le relazioni tra le istituzioni, allorché risulta necessario, nel quadro di tale dovere di cooperazione leale, agevolare l'applicazione delle disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono concludere accordi interistituzionali. Tali accordi non possono né modificare né completare le disposizioni del trattato e possono essere conclusi unicamente con l'accordo di queste tre istituzioni.

²⁰ Tale Dichiarazione rappresenta un esempio di integrazione della giurisprudenza della Corte nel processo di revisione dei Trattati.

²¹ Conclusioni AG Mancini, 25 maggio 1988, causa C-204/86, *Grecia c. Consiglio*, in Racc, 1988, p. 5337, punto 9.

²² L'Accordo quadro concluso tra il Parlamento e la Commissione nel 2000 è stato successivamente rinegoziato nel 2006 e nel 2010, al fine di adattare le disposizioni all'evoluzione della prassi istituzionale e all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

²³ Ex articolo 4 TCEE; articolo 4 (3) TUE.

tra le istituzioni *inter se* e tra queste ultime e gli Stati membri²⁴, tale affermazione trova conferma sia nella giurisprudenza della Corte che nella prassi istituzionale²⁵.

Queste tensioni specifiche del sistema giuridico dell'Unione che non si basa su una chiara divisione delle competenze, persistono sin dalle origini del processo d'integrazione e hanno reso il ruolo della Corte di giustizia fondamentale ma allo stesso tempo non risolutivo.

Inoltre, essendo l'Unione europea, un'Unione fondata sui trattati²⁶, le basi giuridiche per la soluzione delle controversie interistituzionali devono essere trovate nei trattati stessi o devono essere derivate dai principi comuni a tutte le associazioni giuridiche. Tali principi hanno svolto un ruolo cruciale in un sistema istituzionale contraddistinto da elementi che ne determinano una cornice giuridica incompleta relativamente alla disciplina delle interazioni istituzionali come ad esempio la concezione di organizzazione dinamica, insita nella struttura e nelle disposizioni dei trattati.

Le questioni che sono state sollevate più frequentemente dalle istituzioni al fine di trovare una risposta ai conflitti interistituzionali riguardano il ruolo delle istituzioni nel processo legislativo e nella procedura di bilancio²⁷.

Sin dalle origini della Comunità le istituzioni hanno riflettuto sull'organizzazione del sistema e del loro ruolo in esso, ne costituisce un esempio il documento redatto dalla Commissione europea intitolato "Il sistema istituzionale della Comunità"²⁸. In tale documento, che include la proposta di dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione sulla procedura di conciliazione, quest'ultima ha elaborato un'analisi del quadro istituzionale avanzando proposte per il raggiungimento di un equilibrio tra il ruolo del Consiglio e quello del Parlamento nel processo decisionale.

La Commissione aveva assunto l'impegno di avviare un dibattito istituzionale sull'allora sistema istituzionale della Comunità in occasione della discussione in seno al Parlamento sul programma presentato dalla Commissione.

Il numero di proposte ufficiali volte a cambiare il sistema interistituzionale non è diminuito nel corso del tempo. Gli studi commissionati dalle istituzioni stesse, le risoluzioni approvate e i *memorandum* costituiscono fonti di tali propositi.

²⁴ Si pensi ad esempio all'applicazione del principio di sussidiarietà; sull'argomento F. Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in EUI working paper, n. 93/5, 1993, pp. 5-7.

²⁵ Cfr. Conclusioni AG Mancini nella causa C81/72. par 9-10, "lungi dal raggiungere l'obiettivo voluto dal legislatore, il compromesso così realizzato ha piuttosto contribuito ad esacerbare i già difficili rapporti tra i "diarchi" delle finanze comunitarie. Da qui un conflitto che si fa di anno in anno più acuto e, nel suo quadro, la ricerca di nuove soluzioni transattive dirette in qualche modo a mitigarlo".

²⁶ Cfr. art.1 (3) TUE "L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico. L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea.

²⁷ Sull'argomento si veda I. Eiselt, J. Pollak, P. Slominski, *Codifying temporary stability? The role of Interinstitutional Agreements in budgetary politics*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, pp. 75-91, 2007

²⁸ European Commission, *The institutional system of the Community: Restoring the Balance*, 7 October 1981, COM(81), Bulletin of the European Communities, Supplement 3/82.

La necessità percepita dalle istituzioni di apportare cambiamenti emerge come conseguenza logica dell'evoluzione dell'architettura istituzionale, a cui però non ha corrisposto un'evoluzione delle regole che disciplinano i rapporti tra le istituzioni.

Questo sistema crea tensioni che, dagli anni ottanta, le istituzioni hanno cercato di risolvere, utilizzando strumenti giuridici, basandosi sul riferimento al principio di leale cooperazione e al rispetto del principio dell'equilibrio istituzionali, entrambi derivati da un'interpretazione estensiva delle disposizioni dei trattati, il cui limite risiede nella loro incapacità di esprimere e di adattarsi al concetto dinamico di sistema istituzionale.

Come già accennato, le istituzioni comunitarie possono concludere accordi interistituzionali al fine di perseguire un determinato obiettivo politico nel rispetto dei limiti e delle competenze stabilite dai trattati, anche senza che quest'ultimi facciano riferimento a una disposizione specifica del diritto primario.

Essendo questi gli unici vincoli giuridici che le istituzioni sono tenuti a rispettare per la conclusione di un accordo, nei negoziati come pure nel loro contenuto si riscontra la tendenza ad affrontare questioni che non sono state trattate o sufficientemente regolamentate dal diritto primario. Di conseguenza, i negoziati spesso si concentrano su questioni irrisolte, dando luogo ad aspri conflitti d'interessi tra le istituzioni coinvolte.

3.2 Segue: Gli Accordi interistituzionali sulla procedura legislativa

La procedura prevista dai trattati per l'adozione di un atto legislativo, fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha costituito una potenziale sfera di conflitto interistituzionale. Le basi giuridiche che disciplinavano la procedura di codecisione e le altre procedure decisionali costituivano solamente lo scheletro delle interazioni tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento²⁹, lasciando così un margine abbastanza ampio alle istituzioni per definire i dettagli delle modalità allo scopo di applicare i trattati.

L'assenza di una definizione dettagliata degli obblighi reciproci, che da luogo a questo tipo di tensioni interistituzionali, è stata ovviata attraverso un'autoregolamentazione delle istituzioni definita sia attraverso accordi interistituzionali che nelle disposizioni dei rispettivi regolamenti interni.

Certamente i principi espressi in tali atti dovevano coincidere con le specifiche strutture dinamiche delle istituzioni e rispettare le disposizioni dei trattati e in particolare le competenze da essi affidate a ciascun'istituzione.

I tentativi di stabilire una cooperazione regolare tra le istituzioni non sono riusciti tuttavia a eliminare le cause della controversia³⁰.

Gli accordi interistituzionali in materia di applicazione della procedura legislativa

²⁹ H. Farrell; A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, European Integration online Papers, Vol. 6 N° 3, 2002.

³⁰ Tali accordi infatti non si basano sulla reciproca accettazione della rispettiva posizione istituzionale in particolare, a causa dell'incapacità del Consiglio di mediare instaurando una dinamica che rappresenta un elemento di debolezza in una procedura che manca di chiarezza e dettagli.

possono essere divisi in due categorie. Se da un lato le istituzioni hanno cercato di rendere più agevole e trasparente il processo legislativo, dall'altro hanno dovuto regolamentare la procedura al fine di limitare l'insorgere di conflitti interistituzionali.

Rientra nella prima categoria summenzionata l' "accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria"³¹ che definiva gli orientamenti sulla qualità redazionale della normativa comunitaria stabilendo, ad esempio, che tutti gli atti fossero redatti in maniera concisa ed omogenea secondo una struttura tipo.

Successivamente l'esigenza di concentrare la crescente attività legislativa in seguito all'entrata in vigore del trattato di Maastricht è stata all'origine della conclusione dell'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 sul "Metodo di lavoro accelerato ai fini della codifica ufficiale dei testi legislativi"³². In tale accordo le istituzioni hanno stabilito una procedura accelerata per la codificazione che non comporta nessuna modifica sostanziale degli atti interessati. Mentre l' accordo interistituzionale del 28 novembre 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti stabilisce le modalità della rifusione³³ che deve risultare giustificata in base ai motivi esplicitamente indicati nella relazione.

La seconda categoria di accordi sulla procedura legislativa, come anticipato, riguarda gli atti volti alla disciplina della concertazione. Dopo l'introduzione della procedura di codecisione con il trattato di Maastricht, nel 1993 è stato negoziato un accordo interistituzionale che ha illustrato in maggiore dettaglio l'attività del comitato di conciliazione. Un secondo accordo di questo tipo, la dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, adottata da Parlamento, Consiglio e Commissione nel maggio 1999, copriva l'intera procedura di codecisione dalla prima lettura alla firma congiunta finale dell'atto. In particolare essa comprendeva oltre ad un preambolo che definiva i principi di base della procedura, le modalità per attuare uno stretto coordinamento interistituzionale in fase di prima lettura, l'impegno del Consiglio a fornire la più chiara spiegazione possibile delle motivazioni alla base della posizione comune e infine dei chiarimenti sul ruolo della Commissione dopo l'adozione della posizione comune.

La dichiarazione comune è stata utile nel facilitare lo svolgimento della procedura di codecisione tuttavia, la rapida e significativa evoluzione della prassi ha determinato la conclusione di diversi altri accordi che hanno inciso sul suo utilizzo e la sua applicazione nella pratica. Inoltre, la tendenza a concludere l'adozione dell'atto nelle prime fasi della procedura legislativa ha accresciuto la necessità di disposizioni chiare per gli accordi in prima o seconda lettura. Tali considerazioni hanno fatto giungere le istituzioni alla decisione di rivedere e aggiornare la dichiarazione.

³¹ Accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, GU C 73 del 17.3.1999.

³² Accordo interistituzionale "Metodo di lavoro accelerato ai fini della codifica ufficiale dei testi legislativi", GU C 102 del 4.4.1996.

³³ Accordo interistituzionale "ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normative, GU C 77 del 28.3.2002.

Il mandato del gruppo di lavoro consisteva nel rivedere la dichiarazione comune al fine di integrare le relative disposizioni di altri accordi interistituzionali conclusi dal maggio 1999 e di chiarire e aggiornare le disposizioni in materia di migliori prassi in fase di prima e seconda lettura al fine di nel rispondere alle sfide dell'allargamento in termini di snellimento delle procedure e miglior utilizzo delle risorse³⁴. Tale dichiarazione chiariva i metodi di lavoro e le modalità pratiche per applicare le prassi che si sono sviluppate in tutte le fasi della procedura ed integrava l'accordo interistituzionale legiferare meglio nel rispetto dei principi di trasparenza, responsabilità ed efficienza.

In tale documento le istituzioni hanno confermato che la prassi dei contatti tra la presidenza del Consiglio, la Commissione e i presidenti delle commissioni competenti o i relatori del Parlamento europeo nonché tra i copresidenti del comitato di conciliazione, che si è sviluppata per tutte le fasi della procedura di codecisione, deve continuare ad essere incoraggiata. Le istituzioni si impegnano ad esaminare i loro metodi di lavoro al fine di fare un uso ancora più efficace di tutto il campo d'applicazione della procedura di codecisione, come fissato dal TCE.

Detta dichiarazione illustrava in maggior dettaglio le modalità pratiche concordate. Essa ha operato una chiarificazione del significato di termini di ampio utilizzo come "trilogia", prestando maggiore attenzione alle fasi della procedura di codecisione precedenti la conciliazione e definisce gli ultimi passaggi della procedura, compresi tra l'accordo politico e la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

I principali miglioramenti inseriti nella dichiarazione comune sono rappresentati dall'introduzione di una disposizione secondo cui, come prassi, l'accordo sarebbe stato confermato da una lettera del presidente del Coreper al presidente della commissione parlamentare competente indicante i dettagli della sostanza dell'accordo, l'impegno, da parte della Presidenza del Consiglio in carica, a partecipare alle riunioni delle commissioni parlamentari e a fornire eventualmente informazioni sulla posizione del Consiglio in merito all'atto legislativo in oggetto e infine l'inserimento di riferimenti all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

L'accordo interistituzionale "legiferare meglio"³⁵ concluso il 16 dicembre 2003, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, stabiliva i principi generali e le modalità della cooperazione tra le istituzioni, in particolare nel corso del processo legislativo.

Le disposizioni della dichiarazione sancivano la volontà delle istituzioni di avviare una leale collaborazione durante la procedura, al fine di ravvicinare al massimo le loro posizioni e pertanto rendere possibile, ove opportuno, l'adozione dell'atto in questione in una fase iniziale della procedura. Allo scopo di raggiungere detto obiettivo esse s'impegnavano ad assicurare i necessari contatti interistituzionali e a scambiare regolarmente informazioni sui progressi effettuati per le pratiche di codecisione, conformemente alle rispettive regole interne di procedura.

I meccanismi di concertazione istituiti da tale accordo interistituzionale, nel

³⁴ Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 13 giugno 2007, articolo 251 del trattato CE, GU, C 145/5, 30.6.2007.

³⁵ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", GU C 321 del 31.12.2003.

contesto della codecisione, spesso assumono la forma di riunioni tripartite, i cosiddetti "triloghi"³⁶.

Dette consultazioni tra il Parlamento, la Commissione e il Consiglio, si svolgono abitualmente in un contesto informale. Esse possono essere indette in tutte le fasi della procedura e a vari livelli di rappresentanza, a seconda della natura della discussione prevista.

La Presidenza del Consiglio si adopera per partecipare alle riunioni delle commissioni parlamentari e si impegna a considerare attentamente ogni richiesta di fornire informazioni sulla posizione del Consiglio, mentre il ruolo della Commissione consiste nell'agevolazione dei contatti interistituzionali al fine di favorire il ravvicinamento delle posizioni del Parlamento e del Consiglio, nel rispetto dell'equilibrio interistituzionale e del ruolo che le conferisce il trattato.

Il numero di accordi interistituzionali volti a regolamentare i dettagli della procedura legislativa testimonia le lacune dei trattati nella definizione delle procedure, tuttavia il frequente ricorso, in ultima istanza alla Corte di giustizia dimostra che tali strumenti non hanno costituito una soluzione permanente ad un deficit strutturale del sistema giuridico comunitario³⁷.

3.3. *Segue*: La procedura di adozione del bilancio

L'esecuzione del bilancio rappresenta uno dei temi più delicati per quanto concerne le relazioni interistituzionali e l'equilibrio istituzionale. Questo capitolo ha alimentato un vivace dibattito tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea, già dagli anni settanta, in seguito all'entrata in vigore del trattato sulla fusione degli esecutivi e successivamente dell'Atto unico europeo. La complessa interazione stabilita tra le istituzioni non è di per se sufficiente per eliminare i conflitti potenziali, a causa della possibilità di limitare i poteri del Parlamento da parte del Consiglio, insita nella procedura stessa, fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona che eliminando la distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, ha fatto sì che questo settore sia stato contrassegnato da forti tensioni interistituzionali³⁸.

Dette caratteristiche hanno dato luogo ad accordi interistituzionali in materia di bilancio, ma le incerte basi giuridiche delle dichiarazioni comuni hanno minato alla base l'efficacia di questo strumento di conciliazione interistituzionale³⁹.

La complessità della procedura di bilancio deriva, in particolare, dalla diversità

³⁶ Tali triloghi hanno aumentando notevolmente le possibilità di giungere ad un accordo nella fase di prima e di seconda lettura, contribuendo alla preparazione dei lavori del comitato di conciliazione.

³⁷ A tal proposito si veda la giurisprudenza della Corte analizzata nella sezione I del presente capitolo.

³⁸ A-M. Tournepiche, *Les Accords Interinstitutionnels dans l'Union Européenne*, Bruxelles: Bruylant, 2011, pp.27-93.

³⁹ I. Eiselt; J. Pollak; P. Slominski, *Codifying temporary stability? The role of Interinstitutional Agreements in budgetary politics*, in *European Law Journal*, vol. 13, n. 1, 2007, p. 75-91.

degli strumenti giuridici da cui è regolata: diritto primario⁴⁰, diritto derivato e accordi interistituzionali.

Dal 1975, la procedura di bilancio è stata contraddistinta dalla distinzione tra spese obbligatorie e spese non obbligatorie. Questa classificazione risulta particolarmente interessante dal momento che la linea di demarcazione tra i due tipi di spese è divenuta uno dei maggiori terreni di conflitto interistituzionale tra il Consiglio e il Parlamento⁴¹.

Anche in questo caso i Trattati, a causa dell'ambiguità dell'articolo 272 (4) TCE, non fornivano gli strumenti necessari a delimitare chiaramente i settori di competenza di ciascun'istituzione. In seguito al conflitto del 1982 per l'approvazione del bilancio le istituzioni hanno adottato una dichiarazione comune⁴², al fine di migliorare la procedura e aumentare il livello di cooperazioneistituzionale⁴³.

Tale Dichiarazione oltre a stabilire una procedura di conciliazione, prevedeva anche la classificazione delle spese che è quindi avvenuta attraverso un processo politico. La Corte di giustizia ha dichiarato, nella sentenza *Grecia contro Consiglio*⁴⁴, che "i problemi di delimitazione delle spese non obbligatorie costituiscono oggetto di un procedimento interistituzionale di conciliazione istaurato con la dichiarazione comune 30 giugno 1982 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione e possono essere risolti in tale sede"⁴⁵ riconoscendo una valenza giuridica a tale atto.

La Dichiarazione comune del 30 giugno 1982 rappresenta un tentativo di disinnescare le tensioni tra le istituzioni, detta finalità è esplicitata nel primo considerando in cui le istituzioni affermano che "una cooperazione armoniosa tra le istituzioni è essenziale per il regolare lavoro della Comunità", esplicitando per la prima volta la necessità di cooperazione in un testo congiunto di carattere ufficiale.

L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea sulle basi giuridiche e l'esecuzione del bilancio del 13 ottobre del 1998, ha ulteriormente rafforzato la prassi della concertazione, ha previsto una tavola di classificazione delle spese, seppur approssimativa, e che hanno avuto come effetto quello di limitare drasticamente i conflitti interistituzionali e il ricorso alla Corte di Giustizia in materia di bilancio⁴⁶.

L'accordo sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria⁴⁷, concluso tra

⁴⁰ Si fa riferimento agli artt. 268-280 TUE e Artt.310-324 TFUE.

⁴¹ S. Puntcher Riekman, *The cocoon of power: democratic implications of interinstitutional agreements*, in *European law journal*, vol. 13 n. 1, pp. 4-19, 2007. 2007.

⁴² Dichiarazione comune del Parlamento europeo del Consiglio e della Commissione, concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio, del 30 giugno 1982, GU C 194 del 28.7.1982.

⁴³ I. Eiselt, J. Pollak, P. Slominski, 2007, *op. cit.*, pp. 75-81.

⁴⁴ Corte di giust. 1988, causa C-204/86, *Grecia c. Consiglio*, in *Raccolta* 1988, p. 5323.

⁴⁵ L'articolo 272 (9) TEC costituisce la base giuridica dell'accordo tra il Consiglio e il Parlamento per la determinazione del tasso massimo di aumento delle spese non obbligatorie.

⁴⁶ I. Eiselt; J. Pollak; P. Slominski, 2007, *op.cit.*, p.80.

⁴⁷ L'accordo interistituzionale è entrato in vigore il 1° gennaio 2007 ed ha sostituito l'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio e l'accordo interistituzionale del 7 novembre 2002 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sul finanziamento del Fondo di solidarietà dell'UE.

il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione il 17 maggio 2006, contiene il quadro finanziario per il periodo 2007-2013 per dare attuazione alla disciplina di bilancio. L'accordo è inteso inoltre a migliorare lo svolgimento della procedura annuale, la cooperazione interistituzionale in materia di bilancio e assicurare una sana gestione finanziaria fino al dicembre del 2013, data in cui ai sensi del trattato di Lisbona, il Consiglio ha adottato un Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale⁴⁸. Tale accordo ha costituito la base della cooperazione interistituzionale in materia di bilancio, Il Parlamento europeo vi ha fatto espressamente riferimento nel corso dei negoziati per l'approvazione del primo bilancio annuale con la procedura introdotta dal Trattato di Lisbona, al fine di salvaguardare le sue prerogative.

4. Il valore giuridico degli accordi interistituzionali

Sebbene gli accordi interistituzionali non costituiscano in linea di principio fonti formali di norme e non possano alterare le disposizioni del diritto primario, tuttavia, spesso forniscono utili chiarimenti che agevolano la cooperazione istituzionale e conseguentemente il processo decisionale⁴⁹.

Le ragioni per cui il numero di accordi tra le istituzioni è in costante crescita sono facili da comprendere, l'aumento della complessità del sistema dell'Unione e la domanda di maggiore trasparenza e democrazia, hanno reso indispensabile la definizione di dettagli procedurali, risulta però necessario interrogarsi sulla legittimità, il ruolo, le forme e le limitazioni costituzionali di questi atti.

Al fine di sviluppare un'analisi mirata a categorizzare questi atti in funzione della loro natura giuridica, si rende indispensabile valutare la reale intenzione degli attori istituzionali che li hanno conclusi e la riconducibilità a una o più disposizioni dei trattati, tralasciando il contesto e la forma dell'accordo.

La natura giuridica della categoria degli accordi interistituzionali varia notevolmente, alcuni di questi atti possono essere ricondotti a disposizioni dei trattati o di diritto derivato, mentre altri ancora non rappresentano che la volontà di due o più istituzioni di cooperare.

Sebbene sia evidente che l'identificazione di una natura giuridica uniforme degli accordi interistituzionali sia molto difficile la dottrina ha proposto dei criteri⁵⁰ che analizzano gli accordi interistituzionali conclusi precedentemente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, allo scopo di classificare questo tipo di atti secondo principi generali: una base giuridica implicita nei trattati; misure di autoregolazione delle istituzioni comunitarie; accordi che trovano il loro fondamento nell'interpretazione estensiva dell' art 10TCE; ed infine accordi basati sull'articolo

⁴⁸ Sulla procedura di adozione del Quadro finanziario pluriennale si veda il capitolo settimo, sezione II.

⁴⁹ G. Fiengo, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del trattato di Nizza*, op. cit. in: *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002-1, p. 13-23, Giappichelli, Torino, 2002.

⁵⁰ Si veda ad esempio B. Driessen, *Interinstitutional conventions and institutional balance*, in *European Law Review*, 2008, v. 33, n. 4, p. 550-562.

218 TCE⁵¹.

L'analisi dovrà quindi essere sviluppata prendendo in considerazione due variabili: l'esistenza o meno di una base giuridica esplicita nei trattati o da essi derivata, su cui si basa l'accordo e la volontà delle istituzioni che concludono l'accordo di vincolarsi.

Il carattere vincolante degli accordi interistituzionali non deriva in via diretta dai trattati, bensì da un principio generale del sistema, che la Corte di Giustizia ha ricavato dall'articolo 10 TCE⁵² -art.4, par3 TUE- considerando questi atti espressione dell'obbligo di cooperazione tra le istituzioni. Non trattandosi di un'efficacia collegata a un'esplicita attribuzione dei Trattati a questo specifico tipo di atti, il carattere cogente degli accordi interistituzionali non sussiste di per sé, ma va affermato caso per caso, sulla base del loro contenuto e della loro formulazione concreti⁵³. In entrambi i casi, si tratta di atti che non hanno evidentemente rilievo diretto per la posizione dei singoli, l'eventuale carattere vincolante sussiste solamente per le istituzioni che li hanno conclusi, anche se, quando rivestono carattere vincolante, il mancato rispetto degli accordi può avere come conseguenza l'illegittimità di un atto dell'Unione. L'intenzione delle istituzioni che concludono l'accordo interistituzionale, fa riferimento alla volontà di vincolarsi e rispettare gli obblighi stabiliti dalla sua formulazione⁵⁴. Questo elemento di fondamentale importanza nel diritto pubblico internazionale, definisce il substrato del diritto dell'Unione, in particolare in riferimento alla *soft law* e permette di eseguire un'analisi su ogni caso specifico al fine di stabilire, in assenza di una base giudica esplicita dei trattati, se un accordo è giuridicamente vincolante nel senso che ha forza giuridica tra le istituzioni contraenti, se specifiche previsioni dell'accordo creano effetti giuridici *vis-à-vis* di terzi e quali effetti giuridici sono implicati; se il mancato rispetto da parte di un'istituzione contraente può essere impugnabile diventando oggetto di un ricorso per annullamento da parte di terzi e infine se l'accordo può costituire una base per rivedere la legalità di un altro atto dell'Unione⁵⁵.

Se si oltrepassa questa possibilità considerando che l'accordo può creare obblighi e diritti o avere effetti su terzi, in questo caso non ci si deve fermare all'intenzione dei redattori ma ci si deve affidare al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, la combinazione di questi due criteri risulta particolarmente interessante al fine di stabilire se questi atti hanno effetti giuridici.

⁵¹ Ai sensi dell' articolo 218(1) TCE "Il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della loro collaborazione".

⁵² La dichiarazione n°3, relativa all'articolo 10 TCE, allegata al trattato di Nizza, prospetta un'interpretazione estensiva di tale articolo, estendendo il "dovere di cooperazione leale degli stati membri " nei confronti delle istituzioni comunitarie anche alle relazioni tra le istituzioni comunitarie stesse.

⁵³ R. Adam; A. Tizzano, 2009, *op. cit.*, pp.162-164.

⁵⁴ J. Von Bernstorff, *Procedures of Decision Making and the Role of Law in International Organizations*, in *German Law Journal*, Vol 9 No. 11, 2008, pp. 1946-1947.

⁵⁵ F.G. Snyder, *Interinstitutional agreements: forms and constitutional limitations*, EUI Working papers in Law 95/4, 1994.

Nel 1977, su richiesta del Parlamento, per mezzo di due interrogazioni scritte, la Commissione e il Consiglio sono state chiamate ad esprimersi sugli effetti giuridici delle dichiarazioni comuni. Entrambe le istituzioni hanno affermato il carattere di impegno politico di tali atti a cui spetta alla Corte, in ultima istanza valutarne la portata giuridica⁵⁶.

In seguito alla ratifica dell'Atto unico europeo e al conseguente rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'architettura istituzionale, la necessità di intensificare la cooperazione interistituzionale ha decretato una crescente importanza degli accordi interistituzionali, tuttavia, non si ha ancora una conoscenza completa del loro ruolo politico e del loro status giuridico.

4.1 La conclusione di Accordi interistituzionali basati su disposizioni dei trattati.

Alcuni accordi interistituzionali sono conclusi sulla base di disposizioni dei trattati, tuttavia questa tipologia rappresenta un numero marginale di atti. Nei casi in cui il diritto primario autorizza esplicitamente le istituzioni ad adottare un accordo interistituzionale, queste sono vincolate ad agire all'interno di linee guida che ne limitano la libertà di scelta delle modalità di cooperazione. Generalmente in questi casi le decisioni sui principi che costituiscono il cuore dell'accordo sono già state prese in seno alle Conferenze intergovernative, lasciando così ai negoziatori il compito di definire i dettagli meramente tecnici.

Tuttavia, questo non significa che in tali negoziati il livello di competizione interistituzionale sia più basso, al contrario, i negoziati volti alla definizione di questioni "*quasi -costituzionali*" sono caratterizzati da una forte contrattazione distributiva⁵⁷.

A tale categoria di accordi viene generalmente attribuito un valore giuridicamente vincolante, tuttavia l'esiguo numero di accordi adottati su disposizioni dei trattati rende la categoria irrilevante al fine dell'analisi.

4.2. La conclusione di accordi interistituzionali in assenza di un'autorizzazione esplicita dei trattati

Le istituzioni devono spesso confrontarsi con l'impossibilità di prevedere tutte le eventuali combinazioni di circostanze che si potranno verificare in futuro. Questo significa che tutte le norme giuridiche, i concetti ed i principi espressi nei trattati e nel diritto derivato devono avere un certo grado di "apertura" e flessibilità, dando luogo a lacune giuridiche in alcuni settori che necessiterebbero di un maggiore livello di regolamentazione come ad esempio le interazioni istituzionali nell'applicazione del diritto primario.

In assenza di disposizioni sulle modalità che disciplinano i rapporti tra le istituzioni nei trattati istitutivi, gli accordi interistituzionali sono spesso stati considerati dalle istituzioni come una "soluzione pragmatica" all'insorgere di

⁵⁶ Interrogazione scritta n. 128/77, GU C 259/4 27. 10. 77; Interrogazione scritta n. 169/77 dell'on. Jens Maigaard al Consiglio delle Comunità europee, *Ibidem*.

⁵⁷ B. Driessen, *op. cit.*, pp. 550-562.

problemi di coordinamento interistituzionale nell'applicazione del diritto⁵⁸. Infatti sebbene non ci sia una giurisprudenza completa della Corte di giustizia sugli accordi interistituzionali, si può presumere che le parti contraenti abbiano espressamente intenzione di vincolarsi, se la formulazione è sufficientemente chiara, precisa e incondizionata.

In questi casi, le disposizioni dell'accordo tendono ad essere vincolanti per lo meno tra le istituzioni che hanno concluso l'accordo. Al contrario, se l'accordo interistituzionale è caratterizzato da disposizioni vaghe o ambigue può implicare che le parti che li concludono non esprimano un'effettiva volontà di vincolarsi⁵⁹.

Un ulteriore indicatore della volontà delle istituzioni di conferire carattere vincolante ad un accordo interistituzionale è rappresentato dall'introduzione di una disposizione che condizioni la modifica di tale accordo solamente con l'assenso di tutte le istituzioni firmatarie⁶⁰.

Nella negoziazione degli accordi interistituzionale che non trovano un fondamento giuridico nei trattati, le istituzioni tendono ad operare sotto minori vincoli rispetto a quelli che sono esplicitamente autorizzati dal diritto primario⁶¹.

I negoziati di questo tipo includono sia un processo di contrattazione distributiva, sia dibattiti interistituzionali su principi da cui spesso emergono posizioni contrastanti. Ne consegue che il contenuto degli accordi interistituzionali e la chiarezza delle disposizioni possono variare notevolmente da caso a caso.

Poiché questi atti non sono direttamente autorizzati da una disposizione dei trattati, si deve analizzare l'intenzione delle parti al fine di definire se un tale accordo interistituzionale può essere considerato giuridicamente vincolante.

Si può concludere che nei casi in i trattati e il diritto derivato non forniscono alcuna base giuridica per l'accordo interistituzionale, se la formulazione degli impegni assunti dalle istituzioni è chiara a tal punto da rendere evidenti gli obblighi e i diritti che ne derivano per ciascuna istituzione conferendo concretezza all'atto, l'accordo può essere considerato impugnabile in quanto le istituzioni esprimono la volontà di vincolarsi.

Esistono, però anche accordi interistituzionali che presentano entrambe le caratteristiche, ne costituisce un esempio l'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione⁶². Alcuni obblighi cui la Commissione ha accettato di sottostare

⁵⁸ H.L.A. Hart, *Jhering's Heaven of Concepts and Modern Analytical jurisprudence*, in: H.L.A. Hart (ed.), *Essays in Jurisprudence and Philosophy*, Oxford University Press, 1983, pp. 265-269

⁵⁹ L. Marini, *Osservazioni in tema di atti comunitari atipici*, In *Rivista di diritto europeo*, vol. 38,1 n.3, 1998, pp.517-539.

⁶⁰ Va tuttavia evidenziato che in alcuni casi le istituzioni esprimono nel testo dell'accordo interistituzionale la natura non vincolante. Costituisce un esempio di tale categoria di atti l'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, in cui il Parlamento, la Commissione e il Consiglio hanno stabilito che "Gli orientamenti sono da considerare strumenti ad uso interno delle istituzioni e non sono giuridicamente vincolanti", GU C 073/0001, 17.03.1999.

⁶¹ D. Naurin; A. Rasmussen, *Linking inter- and intra-institutional change in the European Union*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 1, 2011, p. 156 ss.

⁶² GU L 304/47, 20.11.2010.

possono trovare un fondamento nei trattati, come ad esempio l'impegno della Commissione di informare il Parlamento qualora s'intenda applicare, proporre o sospendere un' accordo internazionale e di considerare il parere del Parlamento prima che il Consiglio adotti la sua decisione, sulla base dell' articolo 218(10) del TFUE, mentre risulta evidente che le misure elencate nell'accordo volte a migliorare il dialogo interistituzionale, come ad esempio la presenza dei Commissari nel corso dei dibattiti in plenaria su temi di loro competenza non possono avere carattere vincolante. La combinazione di queste due classificazioni costituisce uno strumento utile per analizzare la pratica degli accordi interistituzionali, la loro incidenza sull'equilibrio istituzionale, e il loro ruolo nella fase che ha avuto inizio dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Sia gli Accordi interistituzionali basati su un'esplicita disposizione dei trattati, sia quelli fondati sul generico principio di leale cooperazione, non hanno nessuna influenza sul diritto primario e secondario come dichiarato dall'Avvocato generale Mancini, le dichiarazioni comuni "costituiscono pur sempre un mero *"droit de complément"* a cui non è dato derogare al diritto primario"⁶³.

Nella sentenza del 19 marzo 1996, Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee⁶⁴, la Corte, esprimendosi sulla forza vincolante di un accordo interistituzionale - nella sentenza "accomodamento" - tra la Commissione ed il Consiglio, ha dichiarato che "occorre considerare che il punto 2.3. dell'accomodamento stipulato tra il Consiglio e la Commissione costituisce l'adempimento, in seno alla FAO, di quest'obbligo di cooperazione fra la Comunità e gli Stati membri. (...) Dai termini dell'accomodamento risulta peraltro che le due istituzioni hanno inteso impegnarsi reciprocamente. Del resto, in nessuna fase della procedura il Consiglio ne ha contestato la portata. Alla luce di quanto sopra, va rilevato che il Consiglio (...) ha violato il punto 2.3. dell'accomodamento che era tenuto a rispettare"⁶⁵.

Con tale sentenza la Corte ha stabilito che qualora l'esternazione della volontà delle istituzioni di vincolarsi per mezzo di un accordo interistituzionale sia espressa nel testo la violazione degli impegni contratti può rendere invalido un atto dell'Unione.

La Corte di giustizia, pronunciandosi in merito alla Causa *Commissione contro Consiglio*, ha sostenuto l'obbligo del Consiglio di rispettare quanto stabilito dalle disposizioni di una Decisione fondata su un articolo dello statuto in materia di retribuzione del personale statuendo che "È quindi evidente che, con la decisione 21 marzo 1972, il Consiglio, statuendo in forza dei poteri attribuitigli dall'art. 65 dello statuto in materia di retribuzioni del personale, ha assunto degli obblighi che si è impegnato ad osservare per il periodo da esso indicato"⁶⁶. Inoltre "tenuto conto dei

⁶³ Conclusioni AG Mancini, *Repubblica ellenica c Consiglio* 25 maggio 1988, *cit.*, punto 9.

⁶⁴ Sentenza 19 marzo 1996, *Commissione c. Consiglio*, *cit.*

⁶⁵ *Ibidem*, punti 49-50.

⁶⁶ Corte di giust. 5 giugno 1973, causa C-81/72, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 1973, p. 0575, punto 9.

rapporti specifici d'impiego in cui s'inserisce l'attuazione dell'art. 65 dello statuto, come pure della concertazione cui l'attuazione stessa ha dato luogo (...) implica che la decisione 21 marzo 1972 vincolava il Consiglio nella sua condotta futura. Benché infatti detto principio si applichi in primo luogo nei confronti dei singoli, non è affatto escluso ch'esso possa valere in un contesto più ampio"⁶⁷.

Successivamente la Corte, esprimendosi in merito alla Dichiarazione comune sui diritti fondamentali del 1977⁶⁸, ha considerato tale dichiarazione essenzialmente come "una riaffermazione e un rafforzamento dei principi, la forza giuridica che deriva da altre fonti, e questo senza un reale effetto giuridico indipendente di per sé"⁶⁹. La Corte ha altresì dichiarato, nella sentenza summenzionata, che i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Ne consegue che provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati non possono essere ammessi.

La Corte in tale sentenza fa quindi risalire la forza vincolante della Dichiarazione comune al rispetto di principi che costituiscono parte integrante delle Costituzioni degli Stati membri.

All'altro estremo si trovano gli accordi che riguardano la procedura di bilancio, che sono gli accordi più frequentemente discussi nei casi della Corte.

Con riferimento alla dichiarazione congiunta del 30 giugno 1982, l'Avvocato generale Mancini nelle sue conclusioni sulla causa *Grecia contro Consiglio*, in riferimento al valore giuridico dell'accordo interistituzionale sulla procedura di bilancio, ha dichiarato che: "documenti di questo tipo (...) esprimono il principio generale secondo il quale le istituzioni comunitarie sono vincolate dal dovere di reciproca lealtà e cooperazione; (c) può, se gli obblighi che ne risultano sono sufficientemente precisi e incondizionati, raggiungere lo status di misure atte a implementare i trattati e rendere qualsiasi azione contraria soggetta ad annullamento"⁷⁰.

Inoltre, nel caso specifico dell'accordo interistituzionale in trattazione il testo dichiarava *inter alia* che la procedura di bilancio definita dall'accordo fosse vincolante per le parti fino alla sua scadenza.

Si potrebbe quindi dedurre dalla giurisprudenza della Corte, che un accordo interistituzionale può operare sulla base e all'interno della cornice dei trattati e allo stesso tempo deve essere riconosciuto come avente forza giuridica, ossia

⁶⁷ *Ibidem*, punto 10.

⁶⁸ Il 10 febbraio 1977 il Parlamento ha approvato una dichiarazione politica di principio in merito alla fissazione dei diritti fondamentali, che è stata recepita dal Consiglio e dalla Commissione e sottoscritta il 5 aprile 1977 in Lussemburgo dai Presidenti delle tre Istituzioni. Essa è stata poi integrata da una dichiarazione del 1989 - risoluzione sulla dichiarazione sui diritti e le libertà fondamentali.

⁶⁹ Corte di giust., 13 dicembre 1979, causa C-44/79 *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, in Racc. 1979, p. 3729, punto 15.

⁷⁰ Conclusioni AG Mancini del 25 maggio 1988, *Repubblica ellenica c Consiglio*, cit. punto 9.

giuridicamente vincolante e giuridicamente esecutivo tra le parti contraenti.

In seguito ad una puntuale analisi della giurisprudenza della Corte in merito alla forza giuridica degli accordi interistituzionali, si può affermare che per essere vincolante un accordo deve implicare alcuni o tutti i seguenti elementi: esprimere principi generali dell'Unione o del diritto dell'Unione come ad esempio il principio democratico; fornire una cornice normativa - e potenzialmente giuridica - per le negoziazioni nel corso delle procedure previste dai trattati; creare aspettative di condotta che potrebbero vincolare la discrezionalità istituzionale e in alcuni casi creare legittime aspettative in senso giuridico; creare diritti giuridici e obblighi per terzi che non hanno sottoscritto l'accordo e infine concretizzare il dovere di leale cooperazione che la Corte ha derivato dall'art.4 CEE.

Inoltre, l'analisi della giurisprudenza comunitaria in materia di forza vincolante e valore giuridico degli Accordi interistituzionali evidenzia che la Corte ha costantemente fatto riferimento al principio di equilibrio istituzionale per la risoluzione dei conflitti tra le istituzioni, applicando il principio secondo cui le disposizioni applicabili al rapporto tra gli Stati membri e le istituzioni deve essere applicata anche alle relazioni tra le istituzioni stesse.

In sintesi si può concludere che in alcuni casi i trattati e il diritto derivato possono fornire basi giuridiche a fondamento della conclusione di Accordi interistituzionali. Nei casi in cui queste sono sufficientemente concrete questi atti sono sicuramente impugnabili. Esistono tuttavia anche accordi interistituzionali che presentano entrambe le caratteristiche, ne costituisce un esempio l'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione. Alcuni obblighi cui la Commissione ha accettato di sottostare possono trovare un fondamento nei Trattati, come ad esempio l'obbligo della Commissione di informare il Parlamento qualora s'intenda applicare, proporre o sospendere un accordo internazionale e che il parere del Parlamento deve essere preso in considerazione prima che il Consiglio adotti la sua decisione, sulla base dell'articolo 218(10) TFUE, mentre risulta evidente che le misure elencate nell'accordo volte a migliorare il dialogo interistituzionale, come ad esempio la presenza dei Commissari nel corso dei dibattiti in plenaria su temi di loro competenza non possono avere carattere vincolante. La combinazione di queste due classificazioni costituisce uno strumento utile per analizzare la pratica degli accordi interistituzionali, la loro incidenza sull'equilibrio istituzionale, e il loro ruolo nella fase che ha avuto inizio dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Conclusioni

Il sempre più frequente ricorso alla conclusione di accordi interistituzionali da parte delle istituzioni e in particolare del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, è dovuto in parte a fattori strutturali del sistema dell'Unione come ad esempio l'assenza di una chiara separazione delle competenze¹ o di disposizioni dettagliate che regolano le relazioni tra le istituzioni, ma scaturisce anche da fattori congiunturali come ad esempio la fusione parziale del concetto di proporzionalità con quello di sussidiarietà nell'interpretazione data dalle istituzioni dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht.

Le istituzioni firmatarie di un Accordo interistituzionale sono soggette al rispetto dei principi base esplicitati o derivanti dai trattati che costituiscono l'*aquis communautaire*, ne deriva che gli accordi stessi devono essere conformi e compatibili con questi principi.

In primo luogo, nel concludere un accordo e nella sua messa in pratica le istituzioni sono vincolate dal principio di leale cooperazione derivato dalla Corte di giustizia dall'ex art. 4 TCEE.

In secondo luogo, conseguentemente gli accordi interistituzionali non possono modificare i trattati o il diritto derivato; come affermato dall'avvocato generale Mancini, "resta innegabile che le dichiarazioni comuni e misure simili costituiscono meramente diritto di completamento, che non può derogare dal diritto primario sotto pena di invalidità"².

In terzo luogo gli accordi interistituzionali devono essere compatibili con la certezza del diritto, in particolare nessun diritto o obbligo può derivare da un accordo, concernente sia le istituzioni firmatarie sia parti terze se tali diritti e tali obblighi non sono chiaramente espressi ed esplicitati nelle disposizioni. In altre parole, si può affermare che in assenza di un linguaggio chiaro, un accordo deve essere interpretato come privo di forza giuridica³.

Assumendo che le istituzioni contraenti abbiano espresso le loro intenzioni in un linguaggio sufficientemente chiaro esse devono considerarsi, in via generale, vincolate al rispetto del principio delle legittime aspettative. In alcuni casi anche questo principio può applicarsi a parti terze, in particolare agli stati membri. A questo riguardo è importante che gli accordi siano basati direttamente o indirettamente sull'art. 4 TCEE⁴.

Infine, il potere discrezionale delle istituzioni di concludere accordi interistituzionali, è limitato al rispetto del principio della separazione dei poteri tra le

¹G. Martinico, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: On Complexity as a Constitutional Theory of the EU*, in *Yearbook of European Law*, vol.31, n. 1, 2012, pp.206-207.

² Conclusioni AG Mancini causa 25 maggio 1988, *Repubblica ellenica c. Consiglio*, cit.

³ V. Conclusioni AG Lèger, 14 febbraio 1995, *Parlamento c. Consiglio*, cit.

⁴ Il principio di equilibrio istituzionale è stato derivato dalla Corte di giustizia dall'art. 4 TCEE, successivamente sostituito dall'art. 10 TCE e dall'art. 4(3) TUE. Per un approfondimento sugli sviluppi giurisprudenziali della nozione di equilibrio istituzionale si rimanda al Capitolo primo.

istituzioni e gli organi dell'Unione.

La Corte di giustizia ha quindi il compito di assicurare che nel contesto della cooperazione interistituzionale le istituzioni rispettino il *rule of law* e non esercitino i loro poteri discrezionali in maniera manifestamente arbitraria.

La formulazione della dichiarazione n.3 approvata dalla Conferenza intergovernativa e allegata al trattato di Nizza suggerisce una terza categorizzazione che distingue gli accordi bilaterali dagli Accordi trilaterali.

Il significato che i rappresentanti dei governi degli stati membri hanno dato alla dichiarazione sembra incarnare il principio di lealtà nelle relazioni interistituzionali vietando la conclusione di accordi che possano limitare le competenze dell'istituzione estromessa.

La prassi istituzionale ha dimostrato che gli accordi interistituzionali volti alla regolamentazione di una procedura prevista dai trattati sono spesso stati conclusi tra le tre istituzioni coinvolte nella procedura, mentre gli accordi bilaterali come ad esempio l'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione sono il risultato di negoziati riconducibili alla volontà di affermare il ruolo istituzionale delle due istituzioni a detrimento delle attribuzioni delle altre istituzioni⁵.

L'opposizione del Consiglio alla conclusione di tale accordo riconosce questa tendenza.

La prassi istituzionale ha quindi dimostrato che i principi a cui si ispirano gli accordi interistituzionali sono duplici. Se da un lato le istituzioni si sono impegnate a codificare dettagli procedurali al fine di facilitare l'adozione di atti legislativi e del bilancio, dall'altro lato si può ravvisare una finalità diversa nella conclusione di tali Accordi.

Alla luce di quanto esposto è possibile avanzare alcune proposte di riforma al fine di aumentare il livello di trasparenza delle relazioni interistituzionali e diminuire la conflittualità tra le istituzioni derivante dalle lacune insite nel diritto primario.

In primo luogo la posizione degli accordi interistituzionali nella gerarchia del diritto dell'Unione dovrebbe essere chiarita. Tale necessità ha acquisito maggior rilievo alla luce dei cambiamenti apportati dalle revisioni dei trattati istitutivi.

In secondo luogo la procedura per l'adozione di tali atti dovrebbe essere regolata dal diritto primario e dovrebbero essere definite ampie categorie di accordi effetto giuridico dovrebbe essere chiaramente definito anche solo in termini generali.

Con riguardo agli accordi autorizzati, il potere del controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia dovrebbe essere esplicitato.

Infine la pubblicazione di una lista completa degli Accordi interistituzionali attualmente esistenti nella gazzetta ufficiale dell'Unione potrebbe costituire un valido strumento in grado di ovviare alla mancanza di trasparenza e democraticità che vizia i rapporti interistituzionali e che le istituzioni stesse hanno in varie occasioni sollevato⁶.

⁵ Si veda B. Driessen, 2008, op. cit., p.551.

⁶ Nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" -GU C 321, 31.12.2003- le tre istituzioni si impegnano a migliorare la trasparenza e l'accessibilità dell'informazione per il cittadino, ad esempio dando una maggiore diffusione ai dibattiti politici, utilizzando

Sebbene l'articolo 295 TFUE preveda la conclusione di accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante, questi atti non sono contemplati nell'art. 288 TFUE (ex art 249 TCE) pertanto non rientrano nella categoria degli atti giuridici dell'Unione e conservano la loro connotazione di atti atipici.

La letteratura in materia di Accordi interistituzionali tende a presumere che la conclusione di un Accordo interistituzionale, in via generale rafforzi il ruolo del Parlamento europeo. Da quanto esposto si può affermare che nel processo di negoziazione il Parlamento europeo non è necessariamente l'unica istituzione che beneficia della loro conclusione. In generale, il trattato di Maastricht ha aumentato il potere del Parlamento europeo e gli Accordi interistituzionali riflettono questa nuova ripartizione all'interno del sistema istituzionale⁷.

Anche se il Parlamento europeo spesso avvia i negoziati per gli accordi interistituzionali al fine di rafforzare il suo potere nei confronti delle altre istituzioni dell'Unione, non ha necessariamente una posizione privilegiata nella fase negoziale. Questo può essere rilevato attraverso uno sguardo più attento al processo di negoziato interistituzionale e al suo esito.

Nei casi in cui gli Accordi interistituzionali sono esplicitamente autorizzati dai Trattati, le istituzioni cercano di ottimizzare il loro margine negoziale nella contrattazione distributiva e il potere contrattuale di ogni istituzione costituisce la variabile cruciale per spiegare il successo o il fallimento nel corso dei negoziati.

Mentre nei casi in cui gli accordi siano conclusi in assenza di disposizioni di diritto primario, è il contenuto stesso degli Accordi a determinarne la forza giuridica: se le disposizioni del trattato alla base dell'Accordo sono chiare e precise, i negoziati tendono a produrre disposizioni precise e quindi potenzialmente giuridicamente vincolanti.

Se si assume che dai Trattati deriva un obbligo per le istituzioni di cooperare al fine di raggiungere gli obiettivi comuni, questo ha delle implicazioni sulla natura giuridica delle decisioni che hanno lo scopo di stabilire tale cooperazione interistituzionale.

Sia la letteratura in materia che le dichiarazioni delle istituzioni stesse rivelano la persistenza di elementi controversi riguardanti la natura giuridica di queste decisioni.

L'opinione generale sul valore giuridico e la forza vincolante degli Accordi interistituzionali in particolare e degli atti atipici più in generale tende ad inquadrare questi atti in una nuova categoria che costituisce un'evoluzione della *soft law*, una categoria derivata dal diritto internazionale che può trovare una collocazione nel diritto consuetudinario.

Se si accetta l'ipotesi gli accordi interistituzionali siano espressione dell'obbligo di cooperazione derivato dai trattati, nessuna di queste definizioni può essere accettata giacché sarebbe inappropriato equiparare le relazioni tra le istituzioni con il diritto consuetudinario.

sistematicamente le nuove tecnologie dell'informazione e migliorando l'accesso del pubblico a EUR-Lex.

⁷ D. Kietz; A. Maurer, *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining ICGs through Interinstitutional agreements*, in *European Law Journal*, vol. 13 n. 1, 2007, pp. 20-46.

Se le istituzioni sono giuridicamente obbligate a cooperare dalle disposizioni dei trattati, il risultato di questa cooperazione dovrebbe obbligatoriamente avere forza vincolante ma la forza del vincolo che deriva da questi atti congiunti non è stabilito da nessuna norma giuridica e va quindi stabilito caso per caso⁸.

Nella dichiarazione comune sulla procedura di bilancio ad esempio⁹, le Istituzioni hanno trovato un accordo su alcune procedure da seguire e sono di conseguenza vincolate alle loro dichiarazioni.

Un'istituzione può quindi imporre, se necessario anche coinvolgendo la Corte di giustizia, ad un'altra istituzione ad essa vincolata da un accordo interistituzionale, di rispettare la procedura concordata, nel caso in cui tale accordo si basi su disposizioni dei trattati o di diritto derivato o esprima in maniera chiara ed univoca la volontà di tutte le istituzioni firmatarie di vincolarsi.

Stando alla giurisprudenza della Corte, le disposizioni dei trattati che stabiliscono il ruolo delle istituzioni nel processo decisionale sono considerate requisiti procedurali essenziali, ne dovrebbe conseguire che siano considerate tali anche le misure d'implementazione di questi principi.

L'applicazione del principio di cooperazione interistituzionale come fondamento della conclusione di accordi interistituzionali potrebbe quindi risolvere alcuni problemi insiti nel sistema istituzionale comunitario, lasciando però aperta una questione irrisolta. Al fine di preservare l'identità delle istituzioni come stabilito dai trattati, il principio di cooperazione non può essere considerato uno strumento per trasferire poteri tra le istituzioni, qualora non sia espressamente previsto da disposizioni di diritto primario, pertanto tale principio non può essere applicato in via generale come fondamento giuridico generale di tali atti.

⁸ Si veda R. Bieber, 1984, *op.cit.*, pp. 521-522.

⁹ GU C 194, 28.7.1982, cit.

TITOLO II

LE DINAMICHE INTERISTITUZIONALI E IL RUOLO DELL'EQUILIBRIO

CAPITOLO TERZO

IL CONFLITTO INTERISTITUZIONALE SULLE BASI GIURIDICHE

SOMMARIO: Sezione I. La scelta della base giuridica e la tutela dell'equilibrio istituzionale. - 1. L'importanza costituzionale della scelta della base giuridica. - 2. Il contenzioso sulla base giuridica e la clausola di flessibilità. - 3. Il contenzioso sulla base giuridica e l'Atto Unico europeo. Sezione II. Sviluppi recenti: la fine della struttura dei pilastri e i contenziosi sui fondamenti normativi degli atti. - 4. Il Contenzioso sulle basi giuridiche e il trattato di Lisbona. -4.1. La negoziazione istituzionale sull'applicazione delle basi giuridiche: il caso del pacchetto sulla "Governance di Schengen". - 4.2 ulteriori conflitti nell'ambito dell'ex - terzo pilastro. – Conclusioni.

La rilevanza della scelta della base giuridica nell'equilibrio istituzionale è determinata dal sistema costituzionale dell'Unione.

In primo luogo l'Unione si fonda sul principio dell'attribuzione dei poteri tra gli Stati membri e le istituzioni e tra queste ultime *inter se*, ne consegue che sia la base giuridica espressa nei trattati ad indicare gli attori istituzionali e nazionali autorizzati ad agire determinando i limiti e le procedure. In secondo luogo i trattati prevedono espressamente che “Gli atti giuridici [siano] motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati”¹. Ne consegue che la base giuridica, determinando la procedura decisionale applicabile per l'adozione degli atti dell'Unione, rappresenta una delle manifestazioni dell'equilibrio istituzionale.

La competenza legislativa dell'Unione viene esercitata, ai sensi dei trattati, congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo e le prerogative loro riconosciute, in quanto legislatori, devono essere salvaguardate al fine di rispettare l'equilibrio definito dal diritto primario.

Il ruolo assolto dalla scelta della base giuridica su cui si fonda un atto legislativo spiega l'alto livello di conflittualità istituzionale che caratterizza la procedura in

1

Articolo 296 TFUE, ex-art. 253 TCE; Cfr. J.Jupille, *The Legal Basis Game and European Governance*, SIEPS n. 12, 2006, p8.

esame.

L'analisi tratterà due diverse categorie di conflitti sulla base giuridica: quelli che sono stati sollevati d'innanzi alla Corte di giustizia e quelli risolti tra le istituzioni *inter se*. Va innanzi tutto rilevato che i conflitti sulla base giuridica insorgono quando, nel corso della procedura legislativa il Consiglio o il Consiglio ed il Parlamento modificano la base giuridica indicata nella proposta legislativa presentata dalla Commissione.

La rilevanza di tale scelta nel quadro delle relazioni interistituzionali è confermata dalla centralità riservata dalle istituzioni alla certezza del fondamento giuridico. A titolo esemplificativo si fa riferimento all'interrogazione scritta presentata dal deputato al Parlamento europeo R. Corbett l'11 ottobre 1999² avente ad oggetto la valutazione, da parte della Commissione, della base giuridica adeguata per le sue proposte dall'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, ed in particolare era volta alla conoscenza dei disaccordi del servizio giuridico con la base giuridica proposta dalla direzione generale responsabile della proposta.

La Commissione, nella sua risposta³, ha dichiarato di non essere in grado di fornire l'informazione richiesta in quanto come era stato sottolineato dal Presidente del Tribunale di primo grado nella sua ordinanza del 3 marzo 1998, "la divulgazione dei pareri del Servizio giuridico, che fanno parte del dibattito interno all'istituzione, potrebbe nuocere alla tutela dell'interesse pubblico e più specificamente, avere conseguenze negative tanto sulla stabilità dell'ordinamento comunitario, quanto sul buon funzionamento delle istituzioni qualora creasse incertezza riguardo alla legittimità degli atti comunitari"⁴.

² Interrogazione scritta E-3536/98, di Richard Corbett alla Commissione, GU C289/56, 11.10.1999.

³ Risposta della Commissione, GU C289/57, 11.10.1999.

⁴ *Ibidem*.

Sezione I. La Scelta della Base giuridica e la tutela dell'Equilibrio istituzionale

La scelta della base giuridica rappresenta un problema istituzionale essenziale, se si considera che la controversia sul fondamento giuridico può assumere una portata sostanziale e non meramente formale quando le basi giuridiche contestate contengono regole diverse per la formazione della volontà nel processo legislativo e un diverso ruolo delle istituzioni.

Il mancato rispetto della procedura di adozione di un atto, secondo la procedura giuridicamente corretta, costituisce una violazione del delicato equilibrio istituzionale mentre il mancato rispetto delle competenze derivanti dalle basi giuridiche viola il principio di attribuzione delle competenze¹.

L'evoluzione del concetto di base giuridica si è sviluppato su due piani: in primo luogo nella sua applicazione, e in alcuni casi della sua mancata applicazione, e in secondo luogo sul piano giurisprudenziale grazie all'attività di controllo giurisdizionale della Corte.

I casi giudicati dalla Corte, per un presunto errore delle basi giuridiche, possono essere suddivisi in tre categorie: quelli in cui la Comunità ha agito senza averne competenza, quelli in cui l'istituzione che ha adottato l'atto non ne aveva competenza ma ha agito nell'ambito delle competenze dell'Unione e quelli in cui l'istituzione competente ha adottato un atto fondandolo su una base giuridica non corretta².

La terza tipologia di casi è quella che riveste maggiore interesse dal punto di vista delle relazioni interistituzionali; le istituzioni basano un atto su una base giuridica non appropriata per adottare un atto secondo la procedura che meglio gli consenta di modificare il contenuto della misura.

La soluzione sancita dalla giurisprudenza, secondo cui è necessario applicare criteri obiettivi per individuare la corretta base giuridica, in linea teorica, rappresenta l'unica via che permetta di rispettare pienamente i trattati.

Essa consente infatti di eludere la soggettività delle istituzioni e il moltiplicarsi dei conflitti interistituzionali.

La scelta della base giuridica di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale e in particolare sullo scopo e sul contenuto dell'atto.

L'assunto della Corte di operare un controllo giurisdizionale obiettivo che includa lo scopo e il contenuto dell'atto può avere come conseguenza quella di limitare il diritto dei legislatori di scegliere liberamente la norma e di escludere un legislatore dalla procedura di adozione di un atto³.

¹ K. Bradley, *Powers and Procedures in the EU Constitution: Legal Bases and the Court*, in P. Craig; G. de Burca (a cura di), *The evolution of EU Law*, second edition, Oxford University Press, 2012, pp. 85-109.

² Sulla categorizzazione dei conflitti istituzionali sulle basi giuridiche si veda M. Klamert, *Conflict of legal basis: no legality and no basis but a bright future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, vol. 35, n. 4, 2010, pp. 497-499.

³ Corte di giust. 4 aprile 2000, causa C- 269/97, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 2000, p. I 2278, punti. 40-44.

Nell'affermare i criteri su cui debba basarsi l'individuazione della corretta base giuridica, la Corte ha altresì giudicato irrilevanti la volontà di un'istituzione di partecipare più intensamente all'adozione di un determinato atto e il contesto della sua adozione.

La scelta della base giuridica può avere un' influenza decisiva sul contenuto dell'atto in due circostanze⁴.

In primo luogo quando la scelta deve essere compiuta tra basi giuridiche che prevedono un voto all'unanimità e altre che invece richiedono un voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

Nel primo caso, la posizione della Commissione sarà indebolita poiché il compromesso sulla proposta, in sede di Consiglio, non dovrà essere accettato solamente dalla maggioranza degli stati membri, ma dovrà essere approvato all'unanimità, procedura che riduce il margine negoziale della Commissione.

L'Avvocato Generale Lenz, nelle conclusioni sulla causa *Commissione contro Consiglio*, ha rilevato che "le diverse regole procedurali contemplate dall'art. 113 del trattato CEE (approvazione a maggioranza qualificata della deliberazione del Consiglio) e dall'art. 235 del trattato CEE (approvazione all'unanimità), hanno la conseguenza di attribuire alla Commissione una diversa influenza nel procedimento legislativo a seconda che venga applicata l'una o l'altra norma. Secondo il procedimento di cui all'art. 235 del trattato CEE, la Commissione deve sottoporre al Consiglio una proposta che per poter diventare un atto normativo deve ricevere l'approvazione di tutti gli Stati membri (...) In virtù del procedimento di cui all'art.113 del trattato CEE, il margine di libertà d'azione di cui gode la ricorrente per affermare le sue idee, che a loro volta esprimono la concezione dell'interesse della Comunità che le è propria, è tanto più ampio quanto maggiore è la sua influenza sul procedimento legislativo, specialmente se si considera che la ricorrente può modificare in ogni momento le sue proposte legislative, adattandole così all'andamento dei dibattiti consiliari; essa può dunque presentarle in una versione accettabile da una maggioranza qualificata dei membri del Consiglio"⁵.

In secondo luogo, la scelta della base giuridica influenza il contenuto dell'atto quando le disposizioni dei trattati oggetto della valutazione includono o escludono la partecipazione del Parlamento europeo nel processo decisionale, ovvero se si tratta da un lato di disposizioni dei trattati che prevedono la consultazione del Parlamento, la procedura di cooperazione, o di codecisione e il solo ruolo del Consiglio in qualità di legislatore dall'altro.

Prima dell'entrata in vigore dell'Atto unico europeo la scelta della base giuridica non aveva una particolare influenza sul processo decisionale ad eccezione degli articoli 43 e 100 TCE, che prevedevano rispettivamente una votazione a maggioranza qualificata e all' unanimità in sede di Consiglio. La sentenza della

⁴ N.Emiliou, *Opening Pandora's Box: the Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice*, European Law Review, vo. 19.No 5, 1994, p488-507

⁵ Conclusioni AG Lenz, 29 gennaio 1987, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 1987, p. 1501, punto 60.

Corte nella Causa *Regno Unito contro Consiglio* è esemplificativa a tal riguardo⁶.

Il Regno Unito aveva proposto, ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso volto all'annullamento della direttiva del Consiglio del 31 dicembre 1985, n.85/649, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali per insufficienza del fondamento giuridico⁷.

La direttiva impugnata, adottata a maggioranza qualificata sulla base dell'art. 43 del trattato, secondo le valutazioni del Governo del Regno Unito avrebbe dovuto fondarsi anche sull'art. 100 TCEE, che prevedeva una deliberazione unanime del Consiglio. Tale duplice fondamento giuridico sarebbe stato giustificato dal fatto che la direttiva si proponeva, oltre agli obiettivi di politica agricola, di assicurare il ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri al fine di salvaguardare gli interessi e la salute dei consumatori, finalità rientranti nell'art. 100 TCEE. Inoltre la prassi anteriormente adottata dal Consiglio sembrava confermare la necessità di tale duplice fondamento giuridico.

In questo caso, la controversia sul corretto fondamento giuridico non assumeva una portata meramente formale, dal momento che l'art. 43 e l'art. 100 prevedevano regole diverse in ordine alla formazione delle volontà del Consiglio che avrebbero potuto determinare il contenuto dell'atto impugnato.

A tal proposito la Corte ha dichiarato che all'interno del sistema delle competenze della Comunità, la scelta del fondamento giuridico di un atto doveva fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di controllo giurisdizionale e non poteva pertanto basarsi su una mera prassi del Consiglio che, in quanto tale, non aveva la capacità di derogare a norme del trattato. Di conseguenza, tale prassi non poteva costituire un precedente vincolante per le istituzioni della Comunità in ordine alla scelta del fondamento giuridico corretto⁸.

1. L'importanza costituzionale della scelta della base giuridica

Per lungo tempo la sentenza della Causa 8/73 *Hauptzollamt Bremerhaven contro Massey-Ferguson GmbH*⁹ che metteva in discussione l'adozione del regolamento 803/68 CEE, è stata considerata il *locus classicus* della scelta della base giuridica.

L'art. 235 autorizzava il Consiglio a emanare i provvedimenti del caso, qualora un'azione della Comunità risultasse necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità nel funzionamento del mercato comune, senza che il trattato prevedesse i poteri d'azione a tal uopo richiesti. Ai sensi dell'art. 3, lettera a) e b) del trattato, l'instaurazione dell'unione doganale fra gli Stati membri era uno degli scopi della Comunità. Il funzionamento dell'unione doganale presupponeva necessariamente la

⁶ Sull'argomento: M. Klamert, *Conflicts of legal basis: No legality and no Basis but a Bright Future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, August 2010 p.497-506;

⁷ Corte di giust. 23 febbraio 1988, causa C- 68/86 Regno Unito c. Consiglio, in Raccolta 1988, p. 892, punto 22.

⁸ *Ibidem*, punto 24.

⁹ Corte di giust. 12 luglio 1973, causa C-8/73, *Hauptzollamt Bremerhaven c. Massey-Ferguson GmbH*, in Raccolta 1973, p. 897, punti 3 e 4.

determinazione uniforme del valore in dogana delle merci importate da paesi terzi, affinché la protezione attuata mediante la tariffa doganale comune fosse la stessa per l'intera Comunità. La semplice adesione di tutti gli Stati membri alla convenzione sul valore in dogana delle merci non costituiva garanzia sufficiente, poiché le norme della convenzione lasciavano agli Stati contraenti una certa autonomia di adattamento su alcuni punti.

Poiché il procedimento di unificazione legislativa mediante direttive, contemplato dall'articolo 100 del TCE, non poteva costituire una soluzione efficace, la Corte è stata chiamata a giudicare se le norme relative all'attuazione dell'unione doganale e della politica commerciale comune avessero potuto offrire al Consiglio una base adeguata per la sua azione.

L'effettivo funzionamento dell'unione doganale richiedeva un'interpretazione estensiva degli artt. 9, 27, 28, 111 e 113 del trattato, e dei poteri che queste norme attribuivano alle istituzioni, al fine di consentire a queste ultime di disciplinare in maniera coerente le relazioni economiche esterne. Tuttavia il Consiglio poteva legittimamente ritenere che, al fine della certezza del diritto, fosse giustificato ricorrere al procedimento previsto dall'articolo 235 TCE, tanto più che il regolamento di cui trattasi è stato adottato durante il periodo transitorio. Dati gli specifici presupposti stabiliti dall'art. 235 TCE, questo modo di agire, secondo l'interpretazione della Corte, non poteva dar adito ad alcuna critica, poiché non erano state eluse le disposizioni del trattato relative all'autodeterminazione del Consiglio o alla ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni.

Alcuni autori hanno espresso delle riserve in relazione al fatto che il Consiglio, nel regolare questa, anziché valersi di norme del trattato specificamente attinenti alla materia che, secondo loro, avrebbero attribuito all'esecutivo comunitario dei poteri al riguardo, si è basato sull'articolo 235 che costituisce una norma sussidiaria per i soli casi in cui un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere uno dei scopi del trattato senza che questo abbia previsto i poteri richiesti a tale fine¹⁰.

Nella Sentenza 11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*¹¹, la Corte ha illustrato come la scelta della corretta base giuridica sia fondamentale per la salvaguardia dell'equilibrio istituzionale.

La Commissione aveva richiesto, a norma dell'articolo 173, primo comma, del TCEE, l'annullamento della direttiva del Consiglio 21 giugno 1989, 89/428/CEE, che fissa le modalità di armonizzazione dei programmi per la riduzione, al fine dell'eliminazione, dell'inquinamento provocato dai rifiuti dell'industria del biossido di titanio.

L'atto impugnato traeva origine da una proposta di direttiva, presentata dalla Commissione, basata sugli articoli 100 e 235 del Trattato CEE. In seguito all'entrata

¹⁰ Sull'argomento K. St Clair Bradley, *The European Court and the legal basis of Community legislation*, in *European Law Review*, vol.13, 1988, pp.379-380; N. Emiliou, 1994, op. cit. pp. 488-507.

¹¹ Corte di giust. 11 giugno 1991, causa C- 300/89, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* 1991, p. I2895.

in vigore dell'Atto unico europeo, la Commissione ne aveva modificato il fondamento giuridico, assumendo come base il nuovo articolo 100a del Trattato CEE.

Il Consiglio, aveva però espresso un orientamento comune mirante a fondare la direttiva sull'art. 130 S del Trattato CEE. Nonostante le obiezioni avanzate dal Parlamento che, consultato dal Consiglio conformemente all'articolo 130 S, aveva ritenuto appropriato il fondamento giuridico proposto dalla Commissione, il Consiglio ha adottato la direttiva in base all'art. 130 S.

In tale occasione la Corte ha riaffermato¹² che “in via preliminare, nell'ambito del sistema della ripartizione delle competenze comunitarie, la scelta del fondamento giuridico di un atto non può dipendere solo dal convincimento di un'istituzione circa lo scopo perseguito, ma deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra detti elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto”¹³.

Mentre l'articolo 130 S del trattato stabiliva che il Consiglio decidesse sull'azione che deve essere intrapresa dalla Comunità in materia di ambiente, l'articolo 100 A, n. 1, del trattato contempla l'adozione, da parte del Consiglio, di misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri che avevano ad oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.

La Corte aveva in passato affermato che, "qualora la competenza di un'istituzione riposi su due norme del Trattato, l'istituzione deve adottare gli atti corrispondenti sulla base di ambedue le norme considerate. Tuttavia questa giurisprudenza non può essere applicata nella fattispecie"¹⁴. In questo caso specifico, una delle disposizioni considerate, l'articolo 100a, prevedeva il procedimento di cooperazione, contemplato dall'art. 149, n. 2, del trattato, mentre l'articolo 130 S, prescriveva il voto all'unanimità nell'ambito del Consiglio previa semplice consultazione del Parlamento europeo. In un caso simile, il cumulo di basi giuridiche avrebbe potuto indebolire il valore del procedimento di cooperazione svuotandolo della sua stessa sostanza.

Nella procedura di cooperazione, il Consiglio avrebbe dovuto deliberare a maggioranza qualificata nel caso in cui avesse deciso di accettare gli emendamenti alla sua posizione comune proposti dal Parlamento europeo e recepiti dalla Commissione, mentre era richiesta l'unanimità al fine di deliberare dopo il rigetto della posizione comune da parte del Parlamento o di modificare la proposta riesaminata dalla Commissione. Tale procedimento di cooperazione sarebbe stato annullato da un eventuale simultaneo riferimento agli articoli 100 A e 130 S, in quanto il Consiglio avrebbe dovuto in ogni caso votare all'unanimità mettendo a repentaglio lo scopo stesso del procedimento di cooperazione, che è quello di rafforzare la partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo della

¹² Sentenza 26 marzo 1987, *Commissione c. Consiglio*, cit. punto 11.

¹³ Sentenza 11 giugno 1991, *Commissione c. Consiglio*, cit. punto 10.

¹⁴ Corte di giust. 27 settembre 1988, causa C-165/87, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 1988, p. 5558, punto 11.

comunità, poiché, come già stabilito dalla giurisprudenza della Corte,¹⁵ tale partecipazione rifletteva, sul piano comunitario, un fondamentale principio di democrazia secondo il quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa.

La Corte ha pertanto deciso di respingere il ricorso alla duplice base giuridica costituita dagli artt. 100 A e 130 S e di basare l'adozione dell'atto sulla procedura stabilita all'articolo 100a il quale prevedeva la maggioranza qualificata in Consiglio e la procedura di cooperazione.

2. Il contenzioso sulla Base giuridica e la Clausola di flessibilità

L'introduzione nei trattati della cosiddetta clausola di flessibilità nasce dall'esigenza di ovviare alla rigidità del principio di attribuzione, il quale potrebbe impedire alle istituzioni di prendere le misure necessarie a fronte degli sviluppi del processo di integrazione.

Essa era già presente, seppur con una formulazione diversa nella versione originaria del trattato istitutivo della Comunità, all'articolo 235.

La riferibilità del principio delle competenze di attribuzione alle sole competenze disciplinate dai trattati ha in realtà trovato, fin dalle origini, una significativa attenuazione negli stessi trattati, grazie alla clausola di flessibilità che consente, a determinate condizioni, un'azione dell'Unione anche al di fuori di un'attribuzione specifica di competenza.

L'Articolo 308 prevedeva che nei casi in cui un'azione delle istituzioni risultava necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il Trattato avesse previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, poteva prendere le disposizioni del caso¹⁶.

Nel trattato di Lisbona, la clausola di flessibilità è ripresa all'interno del TFUE e precisamente nell'articolo 352, con pochi adattamenti al nuovo contesto giuridico, tale articolo ribadisce che se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi dell'Unione, senza che i trattati abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento adotta le disposizioni appropriate.

Come dimostra la prassi di applicazione dei precedenti articoli che inserivano nei trattati la clausola di flessibilità, gli atti adottati in forza di tale base giuridica possono essere di portata generale o provvedimenti puntuali, assumendo, a seconda dei casi, la forma di regolamenti, direttiva o decisione.

Essa copre quindi le ipotesi in cui i poteri necessari non sono desumibili da nessuna disposizione dei trattati neanche sulla base di un'interpretazione

¹⁵ Sentenza 29 ottobre 1980, *Fratelli Roquette c. Consiglio*, cit. punto 33.

¹⁶ T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, 4/e. Oxford: OUP, 1998, pp37-44.

estensiva.

L'articolo 308 TCE è stato utilizzato dalla Comunità europea per dotarsi, in settori di sua competenza di strumenti organici o normativi in nessun modo riconducibili alle disposizioni dei trattati o prima che una diversa interpretazione di una di quelle disposizioni permettesse di ritenere che lo potessero essere.

La stessa clausola ha anche consentito alla Comunità di ampliare i propri ambiti di azione, permettendo alle istituzioni di agire tanto in settori, che seppur correlati alla realizzazione di un obiettivo pur generico della Comunità, non facevano ancora oggetto di una specifica attribuzione di competenza, quanto in settori per i quali quel Trattato, pur attribuendo in astratto la corrispondente competenza, non ne regolava in concreto le modalità di esercizio.

La clausola di flessibilità è soggetta a condizioni procedurali rigorose. Il Trattato di Lisbona ha sostituito la consultazione del Parlamento con l'approvazione da parte dell'assemblea legislativa dell'atto proposto dalla Commissione e approvato all'unanimità dal Consiglio.

Il Parlamento ora non emette un parere non vincolante ma può porre il suo veto alla decisione del Consiglio.

Inoltre il Trattato di Lisbona ha esteso a tutte le proposte basate sull'articolo 352 TFUE il meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà.

L'utilizzo della clausola di flessibilità, come vedremo in seguito, ha svolto un ruolo centrale nei conflitti interistituzionali sulla scelta delle basi giuridiche degli atti dell'Unione.

L'articolo 235 TCE stabiliva che il Consiglio, votando all'unanimità, dopo aver consultato il Parlamento, poteva adottare le misure appropriate per raggiungere uno degli obiettivi della Comunità nei casi in cui il Trattato non avesse previsto poteri specifici. La Corte ha interpretato l'articolo 235 CE in maniera restrittiva, ovvero riconoscendogli solamente la facoltà di creare strumenti che non erano specificatamente previsti dai Trattati, connotando la cosiddetta clausola di flessibilità come una clausola di necessità.¹⁷

Nella Causa 242/87 *Commissione contro Consiglio*, la Commissione ha chiesto alla Corte di annullare l'aggiunta dell'articolo 235TCE al fondamento giuridico, in quanto base giuridica non corretta, della decisione 87/327/CEE del Consiglio e l'ultimo considerando della decisione nel quale era contenuta la motivazione di tale fondamento giuridico.

La Commissione ha dichiarato illegittima la prassi seguita dal Consiglio, che consisteva nel modificare una proposta della Commissione, aggiungendovi un fondamento giuridico che richiedeva una votazione all'unanimità, e cioè l'articolo 235TCE. Inoltre, tale pratica, costituisce un vero e proprio sviamento delle procedure predisposte dal trattato, giacché impone un voto all'unanimità in un ambito in cui il trattato ha contemplato, come in questo caso, un voto a maggioranza semplice sulla base dell'articolo 128 TCEE.

L'adozione della decisione *Erasmus* su un fondamento giuridico non corretto a

¹⁷ Sull'argomento si veda J. Weiler, 1987, *op.cit.* pp. 334-351.

causa dell'aggiunta dell'articolo 235 TCE che costituisce una trasgressione dell'articolo 190 del trattato CEE, in quanto la base giuridica aggiunta, non è motivata in modo sufficiente preciso e dettagliato.

Secondo il parere della Commissione, quest'obbligo di motivazione andava al di là del requisito di un considerando nell'atto impugnato e in maniera particolare quando, come in questo caso il fondamento giuridico era aspramente contestato in seno al Consiglio.

La Corte, contrariamente a quanto richiesto dalla Commissione, ha affermato che "il considerando in causa esprime senza equivoci il convincimento del Consiglio sull'insufficienza dell' articolo 128 del trattato come base giuridica nella materia disciplinata dall' atto impugnato e, di conseguenza, sulla mancata previsione, da parte del trattato, dei poteri di azione richiesti, ai sensi dell' art.235. Dalle considerazioni svolte in sede di esame del primo motivo di ricorso emerge la fondatezza di detto convincimento (...) Di conseguenza il fatto che il Consiglio abbia espresso in modo succinto le ragioni del proprio convincimento, non può essere considerato un vizio di forma sostanziale comportante la nullità dell' atto in questione"¹⁸.

L'adozione di un atto comunitario è stato difficilmente giustificato dalla Commissione o dal Consiglio solamente sulla base dell' articolo 235 TCE, senza un riferimento ad un' altra base giuridica d' appoggio.

Dall'entrata in vigore dell' Atto Unico europeo la Commissione ha cambiato la sua attitudine nei confronti dell' articolo 235 TCE.

Tale articolo veniva precedentemente utilizzato dalla Commissione per evitare controversie sulla base giuridica fondante di un atto e sulle competenze della Comunità, dal momento che poteva giustificare l' adozione di molti atti e richiedeva l' unanimità come la maggior parte delle altre disposizioni dei trattati.

In seguito all' entrata in vigore dell' Atto Unico, la Commissione ha impugnato un numero rilevante di atti adottati dal Consiglio sulla base dell' articolo 235 TCE.

La Commissione potrebbe essere portata a impugnare gli atti per evitare che sia il Parlamento a farlo nella logica della difesa del suo diritto di partecipare al processo legislativo attraverso la procedura di cooperazione.

La Commissione si è sempre dimostrata disponibile a cooperare con il Parlamento su questa materia e per la Commissione non sarebbe stato auspicabile assistere all' annullamento di un atto in seguito ad un' azione del Parlamento dopo aver negoziato per raggiungere un compromesso in seno al Consiglio che sulla base dell' articolo 235 TCE doveva adottare l'atto con una votazione a maggioranza assoluta¹⁹.

La Commissione ha quindi cercato di evitare l'utilizzo di questa base giuridica in favore di altre disposizioni che prevedevano la partecipazione del Parlamento nel processo decisionale e la votazione a maggioranza qualificata in Consiglio.

Anche la Corte di giustizia ha prestato sempre di più attenzione alla corretta

¹⁸ Sentenza 30 maggio 1987, *Commissione c. Consiglio*, cit. punti 38-41.

¹⁹ M. Westlake, *The Commission and the Parliament: partners and rivals in the European policy-making process*, London: Butterworths, 1994 .

applicazione dell'articolo 235 TCE²⁰.

Prima dell' Atto Unico e del Trattato sull' Unione europea poteri specifici non erano autorizzati ad adottare atti da specifiche disposizioni dei Trattati, il che giustificava un ricorso all' articolo 235 TCE. Relativamente alle relazioni interistituzionali, le nuove procedure introdotte dal trattato sull'Unione europea hanno reso il ruolo della scelta della base giuridica ancora più decisivo per quanto riguarda la sua incidenza sull' equilibrio istituzionale.

3. Il Contenzioso sulla base giuridica e l'Atto Unico europeo.

L' entrata in vigore dell'Atto Unico europeo e il tratto sull'Unione europea ha modificato la rilevanza della scelta della base giuridica nell' equilibrio istituzionale nella misura in cui le suddette revisioni hanno introdotto delle nuove procedure per l'adozione degli atti che determinano ruoli diverse per le istituzioni ed in particolare una serie di competenze in cui l'adozione degli atti richiedeva u voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio²¹.

Inoltre l'introduzione delle procedure di cooperazione - articolo 189 c TCE - e di codecisione - articolo 189 b TCE - per l'adozione di atti nell'ambito di alcune competenze comunitarie, oltre al potere di veto del Parlamento negli accordi di cooperazione - articolo 238 TCE- hanno modificato il rilievo del conflitto sulla base giuridica nelle relazioni interistituzionali.

La scelta della base giuridica da parte della Commissione in seguito all'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo ha notevolmente aumentato la sua influenza sul processo decisionale. L'introduzione dell'articolo 100 a TCE nell'Atto Unico²² ha stabilito il voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio per le misure di armonizzazione e ha introdotto la definizione "mercato interno", che esprime un concetto più restrittivo rispetto alla precedente²³.

I trattati non prevedevano disposizioni atte a risolvere conflitti sull'applicazione della corretta base giuridica tra le istituzioni e in assenza di chiare indicazioni nel diritto primario, tali dispute sono state risolte dalla Corte di giustizia che data l'importanza costituzionale della scelta del fondamento giuridico di un atto, ha stabilito, in via giurisprudenziale, dei principi generali per la scelta della base giuridica appropriata per l'adozione di un atto comunitario. Sebbene nella maggior parte dei casi l'obiezione sollevata nei confronti di un atto sia politica, ovvero derivi dalla volontà di una o più istituzioni di partecipare al processo decisionale, la vera questione resta giuridica e rende necessario un intervento della Corte volto ad assicurare il rispetto dell'equilibrio istituzionale, garantendo che nessuna istituzione

²⁰ F. Mancini; D.T. Keeling, *Democracy and the European Court of Justice A The Undemocratic Nature of the European Community's Original Constitution*, in *The Modern Law Review*, Vol. 57 March 1994.

²¹ ~~C. Lord, *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems*, in *Policy Paper* 03/00, Department of Politics, University of Leeds, 2000.~~

²² L' articolo 100 TCE si applicava ancora in materia fiscale, libera circolazione delle persone e ai diritti dei lavoratori.

²³ Precedentemente la definizione utilizzata era quella di "mercato comune".

si arroghi ingiustamente dei poteri a detrimento di quelli delle altre istituzioni.

L'importanza dell'esplicitazione della base giuridica in un atto dell'Unione deriva dal sistema di attribuzione delle competenze proprio dell'Unione.

La Corte di giustizia ha più volte affermato che il potere legislativo della Comunità basandosi su specifiche disposizioni dei trattati, non può essere descritto in termini di proposta generica.

I poteri attribuiti all'Unione sono specifici; questo è rilevante sotto due aspetti: nel caso in cui una misura possa essere adottata sulla base di una o più disposizioni dei Trattati quest'ultima non può basarsi su un potere non specifico e in secondo luogo la procedura decisionale differisce da un potere specifico all'altro.

In primo luogo la Corte ha stabilito che "l'omissione del riferimento ad una precisa disposizione del trattato può non costituire un vizio sostanziale, qualora sia possibile determinare la base legale di un atto con l'ausilio di altri elementi di questo. Detto espresso richiamo, è tuttavia indispensabile quando la sua omissione lascia gli interessati e la Corte nell'incertezza circa la precisa base legale"²⁴.

Il secondo principio generale che si può dedurre dalla giurisprudenza della Corte è che una dichiarazione insufficientemente precisa sulle basi giuridiche costituisce un'infrazione del requisito di chiarezza e del requisito procedurale. La Corte ha infatti dichiarato che "si deve trarre la conclusione che dalla motivazione di un regolamento si debba almeno poter riconoscere il fondamento giuridico cui ci si è riferiti (...) E' bene del resto rilevare che anche l'art. 11 del regolamento interno del Consiglio 24 luglio 1979 dispone che i regolamenti del Consiglio debbono contenere l'indicazione delle disposizioni in virtù delle quali sono stati adottati "²⁵.

L'Avvocato generale Lenz, nella causa *Commissione contro Consiglio*, ha affermato che "In linea di principio il difetto di motivazione vizia l'intero atto ed è una causa d'annullamento per inosservanza di forma sostanziale ai sensi dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE. (...) Se non è indicata la pertinente base giuridica e se ciò poteva incidere sulla deliberazione presa, sussisterà certamente una trasgressione di forme sostanziali. Tale sarebbe in special modo l'ipotesi in cui il riferimento ad una disposizione non pertinente ovvero il mancato riferimento a quella pertinente, abbiano condotto ad adottare la decisione secondo una procedura diversa da quella contemplata dal trattato. Infatti il richiamo alla corretta base giuridica è imposto proprio allo scopo di applicare la procedura prevista dai trattati"²⁶.

In secondo luogo, quando un atto può essere completamente basato su una disposizione dei Trattati, non occorre fare ricorso ad un secondo articolo, come stabilito dalla Corte nella sentenza *Regno Unito e Irlanda del Nord contro Consiglio*, affermando che "anche se le normative considerate riguardano nel contempo obiettivi della politica agricola ed altri obiettivi i quali, in mancanza di specifiche

²⁴ Sentenza 26 marzo 1987, C-45/86 *Commissione c Consiglio* punto 9.

²⁵ *Ibidem*, punti 86 e 90.

²⁶ Conclusioni AG Lenz del 29 gennaio 1987, *Commissione c. Consiglio*, causa C-45/86, in Racc. 1987, p. 01493, punti 91-93.

disposizioni, vengono perseguiti sulla base dell'art. 100 del trattato, detta norma, che permette in maniera generale l'adozione di direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, non potrà essere invocata per restringere la sfera di applicazione dell'art. 43 del trattato"²⁷. Infine, quando i poteri di un'istituzione derivano da più basi giuridiche, tale istituzione sarà obbligata ad adottare l'atto sulla base di tutte le disposizioni rilevanti dei Trattati.

La Commissione, nella causa *Commissione contro Parlamento e Consiglio*²⁸ ha richiesto alla Corte di annullare il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 28 gennaio 2003, n. 304, sull'esportazione ed importazione di prodotti chimici pericolosi, nella parte in cui si fonda sull'articolo 175, n. 1, CE e non sull'articolo 133 CE. Il regolamento impugnato perseguiva un duplice obiettivo. Esso mirava ad attuare le norme della Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato applicabile a taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi oggetto di commercio internazionale e al contempo si prefiggeva l'obiettivo di andare al di là delle disposizioni della Convenzione sotto taluni profili, consentendo alle parti contraenti di adottare, a determinate condizioni, disposizioni molto più rigorose di quelle indicate nella Convenzione stessa, al fine di una migliore tutela della salute umana e dell'ambiente.

La Commissione deduceva come unico motivo a sostegno del proprio ricorso, la scelta di un fondamento normativo erraneo. Il regolamento impugnato, infatti, in quanto strumento destinato essenzialmente a disciplinare il commercio internazionale sarebbe stato ricompreso nella politica commerciale comune, e non nella politica comunitaria dell'ambiente.

Per tale ragione, esso avrebbe dovuto pertanto essere adottato sotto forma di regolamento del Consiglio fondato sull'articolo 133 del TCE, e non sotto forma di regolamento del Parlamento e del Consiglio, fondato sull'art. 175, n. 1, CE. In tale sentenza la Corte ha ribadito²⁹ che "Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su un solo fondamento normativo, ossia quello richiesto dalla finalità o componente principale o preponderante"³⁰. Il corollario di questa seconda regola è che eccezionalmente, in assenza di una base giuridica predominante, un atto può essere fondato su due o più disposizioni del Trattato ³¹.

²⁷ Corte di giust. 23 febbraio 1988, causa C- 68/86, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Consiglio*, in Racc. 1988, p. 892, punto 16.

²⁸ Corte di giust. 10 gennaio 2006, causa C-178/03, *Commissione c. Consiglio e Parlamento*, in Racc. 2006, p. I129.

²⁹ V. Corte di giust. 30 gennaio 2001, causa C-36/98, *Spagna c. Consiglio*, in Racc. 2001, p. I-779, punto 59; 11 settembre 2003, causa C-211/01, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 2003, pag. I-8913, punto 39, e 29 aprile 2004, causa C-338/01, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 2004, pag. I-4829, punto 55.

³⁰ Corte di giust. 10 gennaio 2006, causa C-178/03 *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, in Racc. 2006, p. I129, punto 42.

³¹ Si veda anche Parere della Corte 6 dicembre 2001, 2/00, in Racc. 2001, p. I-9713, punto 23.

Sezione II. Sviluppi recenti: la fine della struttura dei pilastri e i contenziosi sui fondamenti normativi degli atti.

4. Il Contenzioso sulle basi giuridiche e il trattato di Lisbona.

L'articolo 294 del TFUE ha introdotto la procedura legislativa ordinaria ed ha esteso il suo ambito di applicazione rispetto alle competenze precedentemente regolate dalla procedura di codecisione.

Tuttavia il nuovo trattato non prevede l'applicazione di tale procedura per tutte le competenze. La mancanza di uniformità delle procedure ha una notevole incidenza sul processo decisionale, poiché influenza sia la capacità del Parlamento di partecipare al processo, sia la maggioranza di voto richiesta in Consiglio per l'adozione degli atti legislativi.

Anche altre procedure speciali previste dal trattato di Nizza sono state escluse dalla procedura ordinaria, come ad esempio la conclusione degli accordi commerciali su questioni sensibili.

Infine, sebbene l'abbandono della struttura dei tre pilastri abbia avuto come conseguenza l'inglobamento dell'ex terzo pilastro, Giustizia e affari interni, nel TFUE, questo non si è tradotto nell'applicazione della procedura legislativa ordinaria nell'intero settore.

Mentre nel regime comunitario i conflitti delle basi giuridiche hanno trovato soluzione nella giurisprudenza della Corte, il trattato di Nizza prevedeva una procedura per risolvere i conflitti tra i pilastri, stabilendo che nessuna disposizione del trattato pregiudicasse i trattati che istituiscono le Comunità europee né i trattati e gli atti successivi che li hanno modificati o completati¹.

Tale disposizione subordinava il trattato sull'Unione europea ai trattati che istituiscono la Comunità, dando così la priorità alle competenze del primo pilastro su quelle del secondo e del terzo².

Questo articolo è stato alla base di alcune controversie istituzionali vertenti sull'ambito di applicazione delle competenze del primo pilastro in relazione a quelle del secondo e del terzo come nella causa *Commissione contro Consiglio*.

In tale sentenza la Corte ha dichiarato che "ai sensi dell'art. 47 TUE, spetta alla Corte vigilare affinché gli atti che secondo il Consiglio rientrano nel titolo V del Trattato UE e sono idonei a produrre effetti giuridici non usurpino le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità"³.

Secondo la Commissione, la decisione impugnata non teneva debitamente conto della ripartizione delle competenze operata all'art. 47 UE tra la Comunità e l'Unione, poiché sarebbe potuta essere adottata sul fondamento delle competenze attribuite alla Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo. Altrettanto

¹ Articolo 47 TUE.

² M. Klamert, *Conflicts of legal basis: No legality and no Basis but a Bright Future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, vol.35, n.4, 2010, p.497-506.

³ Corte di giust. 20 maggio 2008, causa C- 91/05, *Commissione c. Consiglio*, in Racc.2008, p. I-03651, punti 56-57.

poteva essere affermato per le disposizioni del titolo II dell'azione comune contestata, della quale la decisione impugnata costituiva l'attuazione, che rientrerebbe nelle competenze della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo o di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi.

La Corte ha aggiunto che "Stabilendo che nessuna disposizione del trattato UE pregiudichi i trattati istitutivi delle Comunità europee o i trattati e gli atti susseguenti che li hanno modificati o completati, l'articolo 47 UE si prefigge, infatti, conformemente agli artt. 2, quinto trattino, UE e 3, primo comma, UE, di mantenere integralmente l'*acquis* comunitario e di svilupparlo (...) Poiché, infatti, l'art. 47 UE osta all'adozione da parte dell'Unione, sul fondamento del trattato UE, di una misura che potrebbe essere validamente adottata sul fondamento del Trattato CE, l'Unione non può ricorrere a un fondamento normativo rientrante nella PESC per adottare disposizioni rientranti ugualmente in una competenza attribuita dal TCE alla Comunità (...) Ne consegue che la decisione impugnata persegue diversi obiettivi rientranti, rispettivamente, nella PESC e nella politica di cooperazione allo sviluppo, senza che l'uno di essi sia accessorio all'altro"⁴.

Il trattato di Lisbona all'articolo 40 TUE stabilisce che "L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea"⁵, ma al contempo stabilisce che l'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni"⁶.

Tale articolo elimina la subordinazione delle competenze rendendo più difficile la risposta al quesito su quale base giuridica debba essere applicata nel caso in cui più basi giuridiche sono applicabili ad un atto che persegue sia obiettivi di politica estera e di sicurezza comune che altri obiettivi dell'Unione⁷.

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona quindi la decisione sull'applicazione della base giuridica ha perso la sua connotazione politica.

Il nuovo trattato ha ampliato l'applicazione della procedura legislativa ordinaria anche a delle politiche che erano state oggetto di contenzioso delle basi giuridiche come ad esempio la politica commerciale e la cooperazione con i paesi terzi ma deve essere considerato che l'articolo 40 TUE a differenza dell'ex articolo 47TUE, non copre completamente le competenze dell'Unione in materia di giustizia e affari interni, con il rischio che il conflitto delle basi giuridiche del primo pilastro sotto il Trattato di Nizza venga esteso agli ex secondo e terzo pilastro.

⁴ *Ibidem*, punti 57, 67 e 99.

⁵ Cfr. Articolo 40 (1) TUE.

⁶ Cfr. Articolo 40 (2) TUE.

⁷ M. Klamert, 2010, *op.cit.*, p.497-506

4.1. La negoziazione istituzionale sull'applicazione delle basi giuridiche: il caso del pacchetto sulla "Governance di Schengen"

Il 16 novembre 2010 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen⁸.

Tale proposta è volta a rendere più efficace il *follow-up* chiedendo allo Stato membro valutato di presentare un piano d'azione per rimediare ai punti deboli riscontrati e di riferire regolarmente in merito all'attuazione di tale piano d'azione fino alla correzione di tutte le debolezze. In caso di gravi carenze che incidano sul livello generale di sicurezza di uno o più Stati membri, è previsto che ne siano informati il Consiglio e il Parlamento europeo, esercitando così una pressione fra pari al più alto livello politico sullo Stato membro inadempiente affinché si conformi alle norme.

Per fornire il necessario quadro giuridico atto a rispondere all'invito del Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, ovvero rafforzare ulteriormente il sistema di valutazione *Schengen* e introdurre una clausola di salvaguardia per rispondere a situazioni realmente critiche in cui uno Stato membro non sia più in grado di adempiere ai propri obblighi nell'ambito delle regole Schengen, la Commissione ha modificato la propria proposta prevedendo un sostegno supplementare a livello di Unione e nazionale, potenziando il supporto dato da *Frontex* e introducendo la possibilità di predisporre un meccanismo a livello di Unione per il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne nel caso in cui uno Stato membro persistentemente trascuri l'obbligo di controllare la propria sezione di frontiera esterna. L'introduzione di un tale meccanismo implica anche una modifica del codice frontiere Schengen, presentata contestualmente alla presente proposta.

La proposta modificata della Commissione,⁹ presentata il 16 settembre 2011, costituisce uno sviluppo della politica relativa alle frontiere interne conformemente all'articolo 77, paragrafo 2, lettera e), del TFUE. Suddetto articolo prevede l'abolizione del controllo alle frontiere interne quale obiettivo ultimo dello spazio di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea previsto all'articolo 26 del TFUE. Tale abolizione deve essere accompagnata da misure in materia di frontiere esterne, politica dei visti, sistema d'informazione Schengen, protezione dei dati, cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale. La corretta applicazione di tali misure rende possibile il mantenimento di uno spazio senza controllo di frontiera alle frontiere interne. La valutazione e il monitoraggio della corretta applicazione di tali misure serve quindi all'obiettivo finale del mantenimento di uno spazio senza controllo di frontiera alle frontiere interne.

⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell' *acquis* di Schengen, Bruxelles, 16.11.2010, COM(2010) 624 definitivo, 2010/0312 (COD) C7-0370/10.

⁹ Proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, Bruxelles, 16.9.2011, COM(2011) 559 definitivo, 2010/0312 (COD.)

Analogamente, servono a rafforzare la realizzazione di questo obiettivo finale le misure volte a ridurre gli effetti negativi di persistenti e gravi carenze da parte di uno Stato membro nell'applicazione dell'*acquis* di Schengen, inclusa la possibilità di ricorrere all'eccezionale e temporaneo ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne come misura di *extrema ratio*.

Nel corso della riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni del giugno 2012, il Consiglio ha deciso all'unanimità di modificare la base giuridica della proposta della Commissione sulla revisione del meccanismo di valutazione Schengen, ovvero di passare dall'applicazione dell'Articolo 77 (2) (e) all'articolo 70 del TFUE.

Mentre l'articolo 77 (2) prevede l'adozione dell'atto tramite la procedura legislativa ordinaria, l'articolo 70 TFUE stabilisce che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa adottare misure atte a definire le modalità secondo le quali gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, procedono ad una valutazione dell'attuazione da parte degli Stati membri e il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali devono essere informati dell'esito delle valutazioni.

Il Consiglio ha inoltre deciso di consultare il Parlamento europeo su base volontaria, al fine di garantire che il parere del Parlamento potesse essere preso in considerazione prima dell'adozione da parte del Consiglio del testo definitivo.

La Commissione ha continuato a ritenere che la base giuridica appropriata per l'adozione del meccanismo di valutazione di Schengen fosse l'articolo 77 del TFUE, e che i poteri di attuazione per l'adozione di relazioni e raccomandazioni nell'ambito del meccanismo avrebbero dovuto, in linea con le condizioni di cui all'articolo 291 del TFUE, essere delegati alla Commissione, e non al Consiglio. Di conseguenza, la Commissione ha mantenuto la sua posizione su questi due temi, e si è espressamente riservata i suoi diritti e poteri ai sensi dei trattati di sfidare questi aspetti del regolamento dinanzi alla Corte di giustizia.

Nonostante la ferma opposizione del Parlamento e della Commissione sull'utilizzo dell'articolo 77 TFUE come base giuridica di riferimento per l'adozione del meccanismo di valutazione di Schengen, il Consiglio, supportato dal suo servizio giuridico non ha incluso tale elemento sul tavolo delle negoziazioni interistituzionali per raggiungere un accordo in prima lettura¹⁰.

Il meccanismo di valutazione di Schengen faceva parte di un pacchetto denominato "la *governance* di Schengen", che includeva la revisione del Regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali,¹¹ che verrà adottato secondo la procedura prevista dall'articolo 77 TFUE.

¹⁰ Y. Pascouau, *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock*, in *Policy Briefing*, European Policy Centre, 31 January 2012.

¹¹ Relazione del Parlamento europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali (COM(2011)0560 – C7-0248/2011 – 2011/0242(COD)), Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni.

Le negoziazioni interistituzionali sono state bloccate a causa dell'*impasse* sulla base giuridica appropriata per l'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen. L'Accordo interistituzionale è stato raggiunto il 30 maggio 2013, sotto la Presidenza irlandese del Consiglio, che ha accettato tutti gli emendamenti proposti dal Parlamento europeo e le modifiche presentate dalla Commissione, fatta eccezione per la base giuridica appropriata. Nonostante l'accordo non incontri il totale accordo del Parlamento Europeo, esso è stato considerato un compromesso soddisfacente: costituisce, infatti, un risultato importante per Schengen e per la libertà di movimento, perché da un basato solo sulla cooperazione intergovernativa si trasforma in un sistema veramente europeo, in cui la Commissione svolgerà un ruolo fondamentale nell'assicurare il corretto funzionamento del sistema e il Parlamento europeo potrà sottoporlo, seppure senza un ruolo formalmente esplicitato nelle basi giuridiche, ad un controllo democratico.

Anche in questo caso, la scelta della base giuridica acquista una posizione ambivalente, tanto giuridica quanto politica, dal momento che deve basarsi sia sulla scelta della disposizione più appropriata per l'adozione dell'atto sia sull'equilibrio istituzionale garantendo al Parlamento l'inclusione nel processo decisionale.

4.2 Ulteriori conflitti nell' ambito dell'ex-terzo pilastro

In due casi recenti il Parlamento ha fatto ricorso alla Corte di giustizia con la finalità di annullare due decisioni del Consiglio adottate sulla base di basi giuridiche ritenute erranee nell' ambito dell' ex terzo pilastro.

Nel ricorso proposto il 15 ottobre 2013 il Parlamento ha richiesto alla Corte di annullare la decisione del Consiglio 2013/392/UE, del 22 luglio 2013, che fissa la data di decorrenza degli effetti della decisione 2008/633/GAI relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi e mantenere gli effetti della decisione del Consiglio 2013/392/UE finché non sarà sostituita da un nuovo atto adottato nelle forme dovute. Il Parlamento europeo ha dedotto due motivi a sostegno del proprio ricorso.

In primo luogo, ad essere contestato è l'utilizzo, da parte del Consiglio, di un procedimento decisionale errato per l'adozione della decisione 2013/392/UE. Il Parlamento europeo avrebbe dovuto, infatti, essere coinvolto nell'adozione della decisione impugnata nell'ambito di un procedimento legislativo ordinario. Non essendo stato coinvolto nell'adozione di tale atto, il Parlamento ritiene che il procedimento decisionale utilizzato dal Consiglio configuri una violazione delle forme sostanziali.

In secondo luogo, il Parlamento contesta al Consiglio di aver utilizzato una base giuridica abrogata in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, oppure una base giuridica derivata, e ciò sarebbe illegittimo secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia.

Il Parlamento ha presentato il secondo ricorso il 19 dicembre 2013¹², con la richiesta di annullare la decisione di esecuzione del Consiglio 2013/496/UE, del 7 ottobre 2013. In via preliminare, il Parlamento rammenta che il preambolo della decisione impugnata rinvia alle seguenti basi giuridiche: l'articolo 8, paragrafo 3, della decisione 2005/387/GAI del Consiglio, del 10 maggio 2005, relativa allo scambio di informazioni, alla valutazione dei rischi e al controllo delle nuove sostanze psicoattive e il TFUE. Il Parlamento ne deduce che il Consiglio si riferisce implicitamente all'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del vecchio Trattato sull'Unione europea.

Il Parlamento solleva due motivi a sostegno del suo ricorso di annullamento.

In primo luogo, il Parlamento sostiene che il Consiglio ha fondato la sua decisione su una base giuridica - l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE - abrogata in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Pertanto, la decisione impugnata rimarrebbe fondata sulla sola decisione 2005/387/GAI. Quest'ultima costituisce una base giuridica derivata, e sarebbe quindi illegittima.

In secondo luogo, e alla luce di quanto suesposto, il Parlamento considera che la procedura decisionale sia viziata per violazione delle forme sostanziali. Da un lato, se l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE fosse stato applicabile, il Parlamento avrebbe dovuto essere consultato prima dell'adozione della decisione impugnata, conformemente all'articolo 39, paragrafo 1, UE. Dall'altro, se si considera che le disposizioni da applicare siano quelle che derivano dal trattato di Lisbona, il Parlamento avrebbe comunque dovuto, partecipare alla procedura legislativa conformemente all'articolo 83 (1) TFUE che prevede l'applicazione della procedura legislativa ordinaria. In un'altra ipotesi, se si considera la decisione 2013/496/UE come una condizione uniforme di esecuzione della decisione 2005/387/GAI o come una misura che integra o modifica un elemento non essenziale di detta decisione, la procedura da seguire sarebbe allora quella prevista dagli articoli 290 e 291 del TFUE per l'adozione di atti di esecuzione o di atti delegati. Poiché, in ogni caso, il Parlamento non è stato coinvolto nell'adozione della decisione impugnata, esso ritiene che quest'ultima sia viziata per violazione di una forma sostanziale.

I due procedimenti dimostrano che sebbene il trattato di Lisbona abbia operato una razionalizzazione delle procedure sia per quanto riguarda gli atti legislativi che gli atti delegati e d'esecuzione e abbia esteso l'ambito di applicazione della procedura legislativa ordinaria, la prassi del Consiglio di applicare, le basi giuridiche che escludano il Parlamento dal processo decisionale qualora l'ambiguità delle disposizioni lo consenta è stata confermata. Sebbene i poteri legislativi del Parlamento siano stati rafforzati, grazie al maggior ricorso alla procedura di codecisione, dall'entrata in vigore del TFUE, il Consiglio continua a ricorrere a procedure per l'esecuzione di atti dell'ex terzo pilastro che spesso escludono il Parlamento o ne prevedono soltanto la consultazione, a prescindere dalla natura delle decisioni da prendere.

¹²C-679/13, *Parlamento c. Consiglio*, causa pendente, GU C 52/31, 22.02.2014.

Conclusioni

La base giuridica definisce la competenza dell'Unione *ratione materiae* e specifica in che modo tale competenza debba essere esercitata, vale a dire gli strumenti giuridici da usare e la procedura decisionale cui fare ricorso.

In considerazione delle sue conseguenze, la scelta della base giuridica è di importanza fondamentale, in particolare per l'equilibrio istituzionale, dal momento che determina se e quale ruolo le istituzioni avranno nel processo legislativo.

La Corte di giustizia, con una costante giurisprudenza ha tracciato e affermato i principi generali cui le istituzioni devono attenersi nell'individuazione del corretto fondamento normativo di un atto.

Particolarmente delicata è la scelta della corretta base giuridica qualora la competenza ad agire delle istituzioni possa essere fondata su più di una disposizione dei trattati¹.

La Corte ha precisato, in una giurisprudenza ormai consolidata, che la scelta deve trovare il suo fondamento su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale², fra i quali rileva in particolare lo scopo e il contenuto dell'atto.

Se l'esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità, o che abbia una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante mentre l'altra è solamente accessoria, l'atto deve basarsi su un solo fondamento normativo.

In via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi o che abbia più componenti tra loro indissociabili, senza che una di esse assuma importanza secondaria rispetto all'altra, tale atto dovrà basarsi sulle basi giuridiche corrispondenti.

Tuttavia il ricorso ad una duplice base giuridica è escluso quando le procedure previste siano tra loro incompatibili o quando dal cumulo consegua una lesione delle prerogative che spettano al Parlamento nella formulazione degli atti³.

Per quanto concerne l'esplicitazione della base giuridica, secondo i giudici di Lussemburgo, qualora sia possibile determinare il fondamento giuridico dell'atto mediante altri elementi, non si configura una violazione di forme sostanziali⁴. Nella stessa ottica, da un errore sulla scelta del corretto fondamento normativo non consegue necessariamente l'annullamento dell'atto qualora la scelta non abbia inferito sulle condizioni di adozione dello stesso⁵. Del pari l'irregolarità nell'individuazione della corretta base giuridica da applicare non comporta

¹ Corte di giust. 27 settembre 1988, causa C-165/87, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 1988, p. 05545.

² Corte di giust. 29 marzo 1990, causa C-62/88, *Grecia c. Consiglio*, in Racc. 1990, p. I-01527.

³ Corte di giust. 10 gennaio 2006, causa C-94/03, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 2006, p. I-00001 e Corte di giust., 10 gennaio 2006, causa C-178/03, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, in Racc. 2006, p. I-00107.

⁴ Corte di giust. 26 marzo 1987, causa C-45/86, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 1987, p. 01493.

⁵ Sentenza 27 settembre 1988, *Commissione c. Consiglio*, cit.

l'illegittimità dell'atto impugnato qualora non produca conseguenze sul contenuto dell'atto.

Infine, riguardo l'obbligo di motivazione, l'articolo 296 del TFUE stabilisce che tutti gli atti vincolanti di diritto derivato siano motivati al fine di chiarire le ragioni, le finalità ed il contenuto dell'atto normativo. A tal proposito, la Corte ha affermato che dalla motivazione deve desumersi anche la base giuridica, ossia la disposizione del trattato che consente alle istituzioni di emanare l'atto attraverso la sua collocazione in una delle competenze dell'Unione⁶.

Se prima dell'entrata in vigore dell'Atto Unico i conflitti interistituzionali sulla base giuridica non sono stati frequenti, l'introduzione di una nuova procedura di adozione degli atti comunitari che coinvolge formalmente il Parlamento e l'estensione del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio hanno aumentato esponenzialmente i casi di contenzioso.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona, non ha invertito tale tendenza.

Sebbene l'abolizione dei pilastri e l'estensione dell'applicazione della procedura legislativa ordinaria a un consistente numero di politiche abbia uniformato le procedure decisionali, la persistenza delle procedure legislative speciali continua ad alimentare conflitti istituzionali. Infine, come vedremo in dettaglio nel corso dell'ottavo capitolo, il trattato di Lisbona ha originato un altro ambito di conflitto relativo alla scelta tra la delega legislativa e la delega esecutiva da parte dei legislatori.

⁶ Corte di giust. causa C-45/86, *Commissione c. Consiglio* e Corte di giust. causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio*

CAPITOLO QUARTO

L'EVOLUZIONE DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'ESECUZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

SOMMARIO: Sezione I - La delega dei poteri esecutivi e l'equilibrio istituzionale. - 1. La delega dei poteri esecutivi nell'Unione europea. 2. Verso la codificazione della Comitologia. - Sezione II. Lo sviluppo della procedura dei comitati. - 3. La riforma del 2006. - 4. La Corte di giustizia e il riconoscimento della procedura di comitologia. - 4.1. I limiti procedurali. - 4.2. La definizione degli elementi essenziali di un atto legislativo. - Conclusioni.

Con riferimento alla competenza amministrativa, la delega dei poteri è lo strumento formale attraverso il quale, mantenendo inalterata la titolarità della competenza, il legislatore trasferisce l'esercizio dei relativi poteri. Sebbene la delega dei poteri non trasferisca la titolarità della competenza amministrativa, l'organo delegato agisce in nome proprio, rispondendo direttamente dei provvedimenti attuati nell'esercizio della delega. La delega concernente la definizione di dettagli della legislazione è una caratteristica comune delle relazioni tra l'organo legislativo e quello esecutivo nelle democrazie occidentali. Similmente a quanto avviene per ogni altra decisione in un apparato istituzionale, anche quella della delega è condizionata dai limiti politici, giuridici ed amministrativi del sistema, che determinano la varietà delle opzioni tra cui le istituzioni possono effettuare le loro scelte, sia nella concessione che nell'attuazione della delega. La spiegazione più diffusa e condivisa della decisione del legislatore di delegare i poteri esecutivi risiede nella logica funzionalista dell'efficienza del sistema istituzionale. La questione della delega resta quindi legata sia alla struttura del sistema giuridico, che alle esigenze dettate dalla logica dell'efficienza politica e amministrativa¹. In termini generali, l'esecuzione della legislazione può essere suddivisa in due categorie: da un lato l'applicazione "amministrativa" in casi individuali; dall'altro lato l'adozione di regole di applicazione generale². In assenza di un sistema fondato sulla triade dei poteri teorizzata da Montesquieu, le norme di applicazione generale non sono sempre adottate dal legislatore, bensì nella maggior parte degli stati vengono delegate all'organo esecutivo. Ad ogni sistema di delega corrispondono implicazioni diverse per l'equilibrio istituzionale, la scelta della delega rappresenta un elemento fondamentale del dibattito politico-istituzionale incentrato sulla ragione per cui

¹ A. Ibanez, *The administrative Supervision and Enforcement of EC law: Powers, procedures and Limits*, Hart: Oxford, 1999.

² H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, vol. 15, n.4, 2009, pp. 483-487.

organi democraticamente eletti dovrebbero delegare poteri decisionali agli organi esecutivi e quali siano i limiti discrezionali della delega³. Le ragioni che spingono gli organi legislativi a scegliere di delegare alcuni dei loro poteri anziché esercitarli direttamente, varia da sistema a sistema controbilanciato dall'istituzione di meccanismi di controllo *ex ante* o *ex post*⁴.

Le motivazioni addotte dalla dottrina maggioritaria sono di natura funzionalista⁵, ovvero la necessità di rendere il processo legislativo fluido, rapido ed efficiente.

L'incertezza principale risiede nella "deriva burocratica", cioè la capacità dell'agente delegato di determinare esiti diversi nella definizione dei dettagli tecnici della legislazione rispetto a quelli auspicati dal delegante. Tale problema può essere

Se da un lato la delega facilita e rende più efficace il processo legislativo, dall'altro il trasferimento ad un organo esecutivo del compito di definire aspetti tecnici della legislazione, si traduce in una perdita parziale del controllo democratico e della trasparenza del processo decisionale.

Il sistema giuridico definito dai trattati si basa sull'attribuzione alle istituzioni dell'Unione della competenza di agire, attraverso gli strumenti previsti dalle disposizioni di diritto primario, e attribuisce una competenza specifica in determinate materie. Infatti, come recitato dall'articolo 5, comma 2 TUE, l'Unione "agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti".

Il progressivo e graduale aumento delle competenze affidate alla Comunità si è tradotto in un sempre crescente bisogno di semplificare il sistema di implementazione degli atti, arrivando ad attribuire alla Commissione poteri esecutivi degli atti comunitari, per la parte non spettante agli Stati membri⁶.

Tale scelta è stata resa necessaria dalla consapevolezza da parte del Consiglio di non poter avocare a sé tutti gli atti esecutivi previsti dai regolamenti di base, né che tutta l'esecuzione del diritto comunitario potesse essere affidata agli Stati membri.

La Corte di giustizia, nella vasta giurisprudenza in materia, a partire dalla sentenza *Meroni*⁷ ha gradualmente definito i limiti della delega esecutiva. La scelta di delegare o di legiferare è una decisione politica con conseguenze sostanziali, giacché influenza la distribuzione del potere decisionale tra i diversi attori del sistema istituzionale, pertanto i giudici di Lussemburgo, ricordando, in varie occasioni, che l'equilibrio istituzionale riveste all'interno dell'Unione un ruolo analogo a quello del principio della separazione dei poteri nelle moderne democrazie

³ C. Möllers, *The Three Branches, A Comparative model of Separation of Powers*, Oxford University Press, 2013, pp.114-126.

⁴ D. Epstein; S. O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under separate Powers*, Cambridge University Press, 1999

⁵ Si veda tra i tanti J. Blom-Hansen, *The origins of the EU Comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n. 2, 2008, pp. 208-226; G. Majone, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, in *European Law Journal*, vol. 8, n.3, 2002, pp.319-339.

⁶ R. Schütze, *From Rome to Lisbon: "Executive Federalism" in the (New) European Union*, in *Common Market Law Review*, vol.47,n.5, 2010, pp. 1385-1427

costituzionali⁸, hanno affermato che, contrariamente ad altri sistemi politici in cui la separazione dei poteri rispecchia il modello classico della triade politica e costituisce pertanto il presupposto della delega dei poteri, nel sistema giuridico dapprima comunitario e in seguito dell' Unione, quest'ultima trova come limite d'applicazione il rispetto dell'equilibrio istituzionale.

⁸Sentenza 13 Giugno 1958, *Meroni c. Alta Autorità*, cit.

Sezione I - La delega dei poteri esecutivi e l'equilibrio istituzionale

Le competenze di esecuzione spettano naturalmente e principalmente agli Stati membri. Solo in via sussidiaria - ex articolo 5, paragrafo 1, TUE- possono essere esercitate dall'Unione e, nell'ambito della stessa, dalla Commissione in quanto istituzione alla quale spettano "funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati" - articolo 17, paragrafo 1, TUE.

Sin dal principio del processo d'integrazione la distinzione tra la legislazione e l'esecuzione a livello comunitario ha costituito un importante elemento del dibattito costituzionale, soprattutto in ragione dell' assenza di un esplicito riferimento nei trattati alla nozione di "delega dei poteri". Inizialmente l'esercizio dei poteri pubblici da parte della Comunità era il risultato di un limitato trasferimento di poteri a livello europeo esercitato da un tandem istituzionale costituito dal Consiglio e dalla Commissione. Tale modello è stato al centro di un ampio processo evolutivo sviluppatosi dapprima attraverso l'adozione di atti di diritto derivato e successivamente nel diritto primario che ha costituzionalizzato gli sviluppi della prassi istituzionale.

1. La delega dei poteri esecutivi nell'Unione europea

Nel corso della procedura legislativa, le istituzioni europee, come le loro controparti nazionali, utilizzano ampiamente comitati di esperti.

Nel caso specifico dell'Unione europea, si tratta di comitati ufficializzati da una dichiarazione del Consiglio, allo scopo di assistere la Commissione nell'esercizio delle competenze di esecuzione. I trattati istitutivi non stabilivano una chiara separazione dei poteri e delle responsabilità tra le istituzioni e in particolare non prevedono che al Consiglio fossero conferiti tutti i poteri legislativi.

Nella pratica la Commissione è stata frequentemente investita di poteri di esecuzione sotto la supervisione di comitati composti da rappresentanti degli stati membri che agivano in rappresentanza del Consiglio dei ministri. Quest'ultimo era raramente coinvolto direttamente in tale processo, tranne nel caso in cui non fosse stato possibile raggiungere una posizione consensuale tra il comitato di esperti e la Commissione.

Mentre per quanto riguarda il Parlamento europeo, non era previsto nessun ruolo formale nella procedura di delega dei poteri esecutivi.

Similmente a quanto avviene nel processo legislativo, la procedura d'implementazione delle politiche dell'Unione confonde i ruoli della Commissione e del Consiglio, offuscando i confini delle reciproche responsabilità e allontanando ulteriormente il sistema dell'Unione dal modello della separazione dei poteri.

La Commissione e il Parlamento si sono, in via generale, opposti alla pratica del Consiglio di stabilire comitati, affermando che tale procedura non rispettava il principio dell'equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati, non solo per quanto concerneva le relazioni tra il Consiglio e la Commissione ma anche *vis à vis* del ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale.

Al centro del dibattito era la funzione dei comitati. Il Parlamento e la Commissione non contestano la creazione di comitati con una funzione puramente consultiva, la loro opposizione riguardava l'influenza di tali comitati sulla concreta definizione delle politiche¹.

Il Consiglio ha sempre negato tale scenario affermando che, stando alle procedure che gradualmente sono state introdotte al fine di disciplinare le procedure dei comitati, solamente il Consiglio poteva proporre modifiche o opporre un veto alle misure di implementazione presentate dalla Commissione.

I comitati sono generalmente considerati dalla dottrina² come attori chiave del sistema di delega dei poteri al ramo esecutivo del sistema istituzionale proprio dell'Unione europea. La peculiarità del sistema ha dato adito ad un ampio dibattito accademico sull'efficacia e l'effettività di questo sistema alla definizione di dettagli tecnici di atti legislativi³.

La frequenza con cui si sono succedute crisi interistituzionali⁴ in seguito ai tentativi delle istituzioni europee di mantenere il controllo sulla procedura di delega, nel caso del Consiglio, e di prevedere il coinvolgimento e successivamente aumentare la propria influenza, nel caso del Parlamento europeo, sembra avvalorare la tesi dell'effettiva incidenza dei comitati nel processo decisionale dell'Unione⁵.

Sebbene la procedura dei comitati non fosse prevista dai trattati, questo sistema iniziò a essere utilizzato già dal 1962⁶ in seguito all'evidente necessità di istituire un meccanismo efficace che assicurasse un'efficiente implementazione della legislazione a livello europeo nel settore della politica agricola comune. In assenza di una riforma dei trattati e conseguentemente alle crescenti difficoltà politiche nel processo legislativo, la delega dei poteri esecutivi si profilò come la migliore soluzione⁷.

Le disposizioni che ne disciplinano l'utilizzo sono state codificate solamente da una decisione del Consiglio del 1987⁸. Tra i primi esempi d'impiego dei comitati, figurano i comitati di gestione istituiti nel quadro della politica agricola comune, allo scopo di supervisionare il processo di fissazione dei prezzi di intervento sul mercato da parte della Commissione europea.

Le attività dei comitati si sono in seguito estese a un ampio ventaglio di politiche comunitarie, dalla protezione dei dati alla definizione delle linee di bilancio per programmi specifici, come ad esempio lo stanziamento di fondi per l'aiuto allo

¹ E. Oddvar; J.E.Fossum, *Representation through deliberation: The European case*, Centre for European Studies, University of Oslo, ARENA Working Paper n. 5, May 2011.

² Si veda

³ K.Lenaerts, *Regulating the Regulatory Process: "Delegations of Powers in the European Community*, in *European law Review*, vol. 18,1993, pp. 23-49.

⁴ Agreement of 25 September 1996, OJ 1996 C 347/125, RESOLUTION on the draft general budget of the European Communities for the financial year 1997 – Section III –Commission.

⁵ A. Heritier; C.Moury, *Contested Delegation: The Impact of Co-decision on Comitology*, West European Politics, vol. 34, n. 1, 2011, pp. 145–166.

⁶ Regulation of the Council 19/62, Art. 25f, OJ 1962/93.

⁷ T. Christiansen; B. Vaccari, *The 2006 Reform of Comitology: Problem solved or dispute Postponed?*, EIPASCOPE, n.3, 2006.

⁸ Decisione del Consiglio del 13 luglio 1987 che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, 87/373/CEE, GU L 197/0035, 18.07.1987.

sviluppo in paesi terzi ⁹.

Le relazioni interistituzionali in materia di comitologia non sono state sempre facili ed hanno spesso costituito l'oggetto di tensioni, soprattutto a causa dell'esclusione del Parlamento europeo dalla procedura di delega. Quest'ultimo ha, infatti, utilizzato in molte occasioni i suoi poteri politici e di bilancio per ottenere un ruolo formale nella procedura di comitologia ¹⁰.

La delega dei poteri richiedeva, però, innovazioni amministrative per l'attuazione pratica delle relative misure di controllo: il trasferimento delle competenze esecutive alla Commissione venne controbilanciato dall'istituzione di comitati composti da esperti degli Stati membri a cui era attribuito il compito, specificato in ogni atto legislativo, di controllare la Commissione nell'esercizio della delega.

Tale soluzione soddisfaceva sia la richiesta di controllo da parte degli Stati membri, i quali, attraverso l'istituzione dei comitati, continuavano a supervisionare la definizione dei dettagli tecnici della legislazione, che la necessità di rendere più rapido ed efficiente il processo decisionale ¹¹. Nel 1966, si verificò un serio contrasto in seno al Consiglio sulla metodologia da applicare per la delega, che si concluse con il raggiungimento di un compromesso che prevedeva l'istituzione del primo comitato di regolamentazione ¹². Secondo la nuova procedura, la Commissione poteva implementare le misure proposte solo in seguito alla loro approvazione a maggioranza qualificata da parte del comitato. In caso contrario avrebbe dovuto sottoporre il progetto al vaglio del Consiglio. Al contempo, era però stata prevista una clausola di salvaguardia in virtù della quale la Commissione poteva attuare le misure se il Consiglio non fosse riuscito, entro un determinato periodo, a trovare una posizione comune.

Sebbene la creazione della struttura dei comitati fosse considerata dal Consiglio come una soluzione transitoria, che avrebbe dovuto cessare di esistere il 31 Dicembre del 1969, le necessità istituzionali fecero sì che la procedura di comitologia continuasse a essere in vigore e fu oggetto di rapidi sviluppi. Contrariamente alle previsioni originarie, il 18 dicembre del 1969, a pochi giorni dallo scadere del termine previsto nel Regolamento 122 del 13 Giugno 1967, il Consiglio decise di mantenere su base permanente l'utilizzo dei comitati di gestione ¹³.

Benché l'istituzione della procedura dei comitati sia avvenuta al di fuori dei Trattati di Roma, la Corte di giustizia, quando fu chiamata a esprimere la sua opinione per la prima volta nel 1975, si pronunciò a favore della procedura in analisi.

La Corte Amministrativa dell'Assia aveva richiesto alla Corte di stabilire in via pregiudiziale la validità del regolamento della Commissione concernente i titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso, e i prodotti trasformati a base di riso ed in particolare degli

⁹ J. Blom-Hansen, 2008, *op. cit.*, pp.218-222.

¹⁰ G. Haibach, *Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?*, EIPA, n.3, 1999, pp10-18.

¹¹ G. Haibach, 2000, *op. cit.* p. 373.

¹² Regulations of The Council 802 and 803/68, of 27 June 1968, OJ 1968 L 148/1,6.

¹³ Regulation (EEC) No 2602/69 Of The Council, of 18 December 1969, on Retaining the Mangement Committee procedure, OJ 1969 L 324/23.

articoli 1 e 7 che disciplinano i titoli d'esportazione e le cauzioni.

Il regime della cauzione era stato adottato mediante la procedura di voto del "comitato di gestione". La Corte dell'Assia riteneva che tale procedura fosse contraria al trattato poiché autorizzava il Comitato di gestione a partecipare all'attività legislativa della Commissione.

Inoltre il regolamento del Consiglio prevedeva il deposito di una cauzione soltanto per la concessione di licenze d'importazione per i cereali e la Commissione non aveva quindi la facoltà di estendere, di propria iniziativa ad altri settori.

La Corte in tale occasione ha stabilito che "tanto l'ordinamento legislativo del trattato, che si desume fra l'altro dall'articolo 155, ultimo trattino, quanto la prassi costante delle istituzioni comunitarie effettuano, in conformità alle concezioni giuridiche prevalenti in tutti gli Stati membri, una distinzione tra i provvedimenti fondati direttamente sul trattato e le disposizioni derivate, destinate all'attuazione dei primi. Non si può quindi pretendere che tutti i particolari dei regolamenti relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio"¹⁴.

La Corte, difendendo la validità della procedura seguita dalla Commissione, ha aggiunto che "le disposizioni d'attuazione dei regolamenti di base possono invece essere adottate secondo un procedimento diverso (...) vuoi dallo stesso Consiglio, vuoi dalla Commissione in forza di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 155"¹⁵.

Inoltre, l'oggetto del regolamento d'attuazione della Commissione non andava oltre la realizzazione pratica dei principi posti dal regolamento del Consiglio. Questo quindi poteva legittimamente autorizzare la Commissione ad adottare i provvedimenti. La Corte in tale sentenza ha affermato per la prima volta che il procedimento del comitato di gestione non poteva essere criticato giacché ingerente nel potere di decisione della Commissione in quanto, nel caso specifico della delega dei poteri esecutivi, la frapposizione di un organismo non previsto dal Trattato, tra il Consiglio e la Commissione, non alterava i rapporti interistituzionali e l'esercizio del potere di decisione. L'articolo 155 ultimo trattino, del trattato CEE, infatti, nell'opinione dei giudici di Lussemburgo, consentiva espressamente di attribuire alla Commissione poteri esecutivi, secondo un sistema molto simile alla tecnica della "delega di poteri o di competenze". La Commissione, pur non avendo un potere diretto di emanare disposizioni di attuazione delle norme stabilite dal Consiglio, una volta che quest'ultimo le aveva espressamente conferite alla Commissione, questa poteva esercitarla liberamente, alle condizioni stabilite nell'atto di delega, ed il Consiglio non poteva modificare le decisioni in tal modo adottate se non qualora tale possibilità fosse stata prevista nell'atto relativo al trasferimento di poteri¹⁶.

In conformità a tale sentenza della Corte, la procedura di comitologia ha avuto un ampio sviluppo negli anni settanta ed ottanta.

Quella che era nata come una soluzione provvisoria ai problemi d'implementazioni della politica agricola comune divenne in breve tempo una pratica

¹⁴ Sentenza 17 dicembre 1970, *Koster c. Einfuhr-und-Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, cit. par 6.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

diffusa ed estesa a molti settori, dalle politiche ambientali, ai trasporti, alla protezione dei consumatori.

L'importanza e la rilevanza di questo sistema di delega divenne oggetto di dibattito non appena si profilò una revisione dei trattati.

2. Verso la codificazione della Comitologia

L'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo ha introdotto la disciplina dei poteri di delega nel diritto primario. L'Atto precisava le disposizioni sulle competenze di esecuzione e all'articolo 10, che modifica l'articolo 145 del trattato CEE, stabiliva come regola generale che il Consiglio conferisse alla Commissione le competenze di esecuzione degli atti. Sebbene il Consiglio potesse riservarsi il diritto di esercitare le competenze di esecuzione in casi specifici, la delega dei poteri esecutivi alla Commissione non costituiva più un'eccezione, bensì la regola generale¹⁷.

L'atto Unico europeo ha quindi fornito una base giuridica al sistema di delega messo in atto dal Consiglio, prendendo atto della necessità di disciplinare tale prassi istituzionale.

Al fine di ovviare alle lacune procedurali derivanti dalla formulazione delle disposizioni dei trattati il Consiglio, nel 1987, ha adottato una dichiarazione in cui veniva operata una distinzione tra diverse tipologie di comitati, operando un vero e proprio riconoscimento *ex-post* della comitologia.

In tale documento il Consiglio stabiliva tre diverse procedure di comitati, due delle quali prevedevano due possibili varianti, dando così luogo a sette diversi procedimenti per la definizione dei dettagli della legislazione comunitaria¹⁸.

La composizione dell'organismo delegato costituiva l'elemento comune a tutte le procedure: la Commissione era assistita da un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione, il quale aveva il compito di sottoporre al comitato un progetto delle misure da adottare.

Nel primo caso il comitato aveva carattere puramente consultivo ed era tenuto, entro un termine che il presidente poteva fissare in funzione dell'urgenza della questione in esame, a formulare il suo parere sul progetto, eventualmente procedendo a votazione.

La Commissione non era vincolata da tale parere, ma era semplicemente tenuta a prendere in considerazione l'opinione del comitato e a informarlo del modo in cui ne aveva tenuto conto.

Nel secondo caso, il parere del comitato doveva essere formulato alla

¹⁷ Cfr. articolo 10 TCEE: "L'articolo 145 del trattato CEE è completato dalle disposizioni seguenti: "conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Le suddette modalità devono rispondere ai principi e alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare".

¹⁸ Decisione del Consiglio 87/373/CEE, 13 luglio 1987, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, GU, L 197/33, 18.7.1987.

maggioranza prevista all'articolo 148, paragrafo 2 del trattato per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Nelle votazioni in seno al comitato, ai voti dei rappresentanti degli Stati membri era attribuita la ponderazione fissata dai trattati e il presidente era escluso dalla votazione. Le misure adottate dalla Commissione erano immediatamente applicabili. Tuttavia, se tali misure non erano conformi al parere espresso dal comitato, la Commissione lo doveva comunicare immediatamente al Consiglio. In tal caso si prefiguravano due opzioni.

La Commissione poteva differire di un mese al massimo, a decorrere da tale comunicazione, l'applicazione delle misure da essa decise dando così la possibilità al Consiglio di prendere una decisione diversa, deliberando a maggioranza qualificata. Oppure la Commissione poteva differire l'applicazione delle misure da essa decise di un termine che doveva essere fissato in ciascun atto che il Consiglio avrebbe adottato, ma che non poteva in alcun caso superare tre mesi a decorrere dalla data della comunicazione. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, poteva prendere, entro tre mesi dalla notifica della Commissione, una decisione diversa.

Nel terzo caso, la Commissione adottava le misure previste qualora fossero conformi al parere del comitato. Se le misure previste della Commissione non avevano ottenuto il parere favorevole del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione sottoponeva al Consiglio una proposta in merito alle misure da prendere. La modalità secondo la quale il Consiglio era tenuto a deliberare era quella della maggioranza qualificata.

Se il Consiglio avesse deliberato entro il termine fissato caso per caso in ciascun atto da adottare, ma che non poteva in alcun caso superare tre mesi a decorrere dalla data della presentazione della proposta, la Commissione poteva adottare le misure proposte, mentre il voto del Consiglio a maggioranza semplice contro tali misure avrebbe bloccato il processo di adozione delle misure.

Le sette procedure previste nel documento del Consiglio non sono però state in grado di rendere il processo più semplice e trasparente, soprattutto a causa dell'assenza di linee guide per la scelta della procedura e per il mancato riconoscimento del crescente ruolo del Parlamento nel processo legislativo. I limiti della procedura codificata nella Decisione del Consiglio furono al centro delle dispute interistituzionali negli anni a seguire¹⁹.

La situazione si aggravò in seguito alla ratifica del Trattato di Maastricht e la conseguente introduzione della procedura di codecisione, culminando in una revisione della decisione del Consiglio.

Nel 1994 è stato negoziato un secondo accordo interistituzionale, denominato “modus vivendi”²⁰, che formalizzava il diritto del Parlamento di essere preventivamente informato sulle misure proposte dalla Commissione e di esprimere

¹⁹ C. Neuhold, *Taming the ‘Trojan Horse’ of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, in *Integration online Papers*, vol.8, 3 April, 2008.

²⁰ Si fa riferimento al “*Modus vivendi*” between the European Parliament, the Council and the Commission concerning the implementing measures for acts adopted in accordance with the procedure laid down in Article 189b of the EC Treaty of 20 December 1994, OJ 1996 C 102/1.

il proprio parere. In tale documento è stato inoltre concordato di affrontare alcuni aspetti controversi della comitologia, tra cui la formale partecipazione del Parlamento europeo, nel corso della conferenza intergovernativa del 1996.

In tale sede gli Stati membri decisero di non accettare la proposta della Commissione di riformare le basi giuridiche dei trattati relative alle misure di implementazione, ed in particolare l'articolo 145.

La conferenza ha adottato una dichiarazione, la n. 31 del Trattato di Amsterdam, in cui si richiedeva alla Commissione di sottoporre, entro la fine del 1998, una nuova proposta per emendare la decisione del Consiglio del 1987. La proposta venne presentata dalla Commissione nel mese di giugno del 1998.

La procedura ufficializzata dal Consiglio nel 1987 è stata infine modificata da una seconda decisione del Consiglio nel 1999.²¹

L'adozione della procedura di codecisione ha determinato un atteggiamento nuovo del Parlamento nei confronti dei poteri di esecuzione attribuiti alla Commissione. Ciò ha comportato, in un primo tempo, che, appunto nella procedura di regolamentazione, sia stato, con la decisione del 1999, attribuito al Parlamento un c.d. *droit de regard*. Esso consiste nel fatto che, quando l'atto di base è stato adottato con la procedura di codecisione, al Parlamento sia riservato il diritto di contestare alla Commissione la proposta di atto esecutivo se si ravvisi un abuso di potere; in questo caso la Commissione deve riesaminare il suo progetto di atto esecutivo.

Sebbene la revisione fosse stata sollecitata dal Parlamento che, in qualità di colegislatore, reclamava un ruolo di pari importanza nella definizione dei dettagli di implementazione della legislazione, il suo ruolo non subì sostanziali variazioni. Il parziale successo negoziale del Parlamento consisteva essenzialmente nel consolidamento delle prerogative della Commissione *vis-à-vis* del Consiglio.

La revisione del 1999 lasciava invariata la procedura dei comitati consultivi mentre eliminava le due procedure alternative riguardanti la procedura dei comitati di gestione: la Commissione poteva ora implementare direttamente la sua versione della proposta e il Consiglio disponeva di 3 mesi per esprimere il suo parere sul testo, rafforzando così la posizione della Commissione nei confronti del Consiglio²².

Per quanto riguarda invece la terza categoria di comitati, i comitati regolatori, la cosiddetta clausola di salvaguardia venne eliminata dal testo, dal momento che la nuova decisione prevedeva una procedura unificata anche in questo caso.

Se il comitato di esperti nazionali non avesse approvato le misure presentate dalla Commissione, il Consiglio poteva opporre il suo veto solamente a maggioranza qualificata o proporre nuove misure all'unanimità.

Anche in questo caso la Commissione sembrava aver rafforzato le proprie prerogative nei confronti del Consiglio.

La differenza sostanziale tra la procedura delineata dalla decisione del Consiglio del 1987 e la versione del 1999 risiedeva nella semplificazione e di conseguenza

²¹ Decisione del Consiglio, 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (1999/468/CE) GU L 184/23, 17.7.1999. pag.

²² G. Haibach, 1999, *op cit.*

nella maggiore efficienza del sistema. La fusione delle due varianti nelle procedure dei comitati regolatori e di gestione ha fatto venire meno la possibilità per il Consiglio di ritardare l'implementazione delle procedure.

Inoltre la decisione del 1999 specificava il tipo di procedura appropriata per ogni politica mentre nel sistema precedente il tipo di procedura era deciso dal Consiglio caso per caso.

Tale revisione rappresenta una pietra miliare nella procedura di delega dell'esercizio delle competenze di esecuzione, anche se va evidenziato che il Parlamento continuava a restare formalmente escluso dalla procedura di delega, privo di strumenti in grado di permettergli di esercitare un reale controllo o di opporsi alle decisioni della Commissione e del Consiglio.

La principale richiesta del Parlamento riguardava la parità di trattamento tra i due organi legislativi. La risposta del Consiglio e della Commissione a tale rivendicazione fu tiepida e assunse la forma di un accordo informale, che sanciva l'ottenimento di limitati diritti d'informazione e di consultazione.

Il Parlamento ha utilizzato per la prima volta il suo neo acquisito diritto di scrutinio nel 2000, attraverso una risoluzione nella quale chiedeva di aggiungere un considerando al progetto di proposta della Commissione. Nell'arco dei cinque anni successivi alla decisione del Consiglio, il Parlamento ha utilizzato i suoi poteri in solamente cinque casi, principalmente come strumento politico e non per sollevare obiezioni critiche ad aspetti strettamente tecnici della proposta.

La Commissione nel libro bianco sulla governance²³, presentato il 25 luglio 2001, ha evidenziato la necessità di rivedere le condizioni nelle quali adotta i provvedimenti di esecuzione, proponendo in ultima analisi, di giungere alla definizione di un procedura di delega in cui la legislazione definiva a quali condizioni ed entro quali limiti la Commissione esercita il potere esecutivo e il Consiglio e il Parlamento europeo, organi legislativi, monitorano e controllano le azioni della Commissione in base ai principi e agli orientamenti politici adottati nella legislazione. Più precisamente, la Commissione auspicava l'adozione di un meccanismo giuridico che consentisse al Parlamento europeo e al Consiglio di garantire il seguito e il controllo alla luce dei principi e degli orientamenti politici iscritti nei testi legislativi.

La proposta della Commissione era volta alla semplificazione della procedura e alla "revisione della responsabilità delle istituzioni, che attribuisce ai due organi legislativi il controllo del potere esecutivo e (...) solleva il delicato problema dell'equilibrio dei poteri".

Una sostanziale riforma della procedura avrebbe quindi dovuto portare alla modifica dell'articolo 202 del trattato, che riconosceva al Consiglio la facoltà di sottoporre l'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione a determinate modalità.

La Commissione giudicava tale articolo superato dal momento che la procedura di

²³ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco", COM(2001)428 def., GU C 287 12.10.2001.

codecisione attribuiva al Consiglio e al Parlamento europeo pari poteri decisionali in una serie di settori, di conseguenza, le due istituzioni avrebbero dovuto disporre di medesimi poteri di controllo sul modo in cui la Commissione esercita il potere esecutivo²⁴.

Pur rendendo più trasparenti le procedure della comitologia, la decisione del 1999 poteva difficilmente rappresentare la soluzione ideale dal punto di vista del Parlamento.

Il Consiglio continuava a sostenere che, sebbene l'introduzione della codecisione, l'articolo 202 del trattato restava invariato e che in base ad esso soltanto il Consiglio poteva definire il sistema delle competenze di esecuzione. Inoltre, il Parlamento poteva esercitare il diritto di opporsi ai progetti di misure soltanto se questi avessero oltrepassato le competenze di esecuzione conferite alla Commissione dall'atto di base e non a causa del disaccordo del Parlamento sulla sostanza delle misure proposte.

Emersero anche carenze nelle modalità pratiche di informazione del Parlamento sulle procedure della comitologia, come ad esempio la mancata trasmissione dei testi al Parlamento. Le commissioni parlamentari riscontrarono però grandi difficoltà anche nel definire il contesto in cui i testi venivano trasmessi e a quali altri documenti essi fossero collegati. Infine, secondo le commissioni parlamentari, la scadenza di un mese stabilita per l'esercizio del diritto di controllo da parte del Parlamento era troppo breve e la prassi adottata dalla Commissione di trasmettere i testi immediatamente prima della pausa parlamentare, non teneva conto delle complesse modalità di lavoro del Parlamento, rendendo difficile l'effettivo esercizio del diritto di controllo.

Nel 2002²⁵ la Commissione ha presentato una proposta volte ad emendare la decisione del Consiglio del 1999, tenendo conto delle difficoltà riscontrate nell'applicazione pratica della delega e del suo controllo da parte dei legislatori. In particolare la Commissione definiva come incompatibile con le attribuzioni istituzionali, la possibilità prevista dal trattato di consentire, seppur in casi specifici ed eccezionali, l'esercizio diretto delle competenze d'esecuzione. Tale eccezione nell'opinione della Commissione risultava in contrasto col fatto che la funzione legislativa era esercitata da due istituzioni, il Parlamento europeo ed il Consiglio, nelle materie alle quali si applicava la procedura di codecisione di cui all'art. 251 del Trattato, poiché il Consiglio poteva trovarsi sia nella posizione di organo delegante

²⁴ Mentre la delega alla Commissione può comportare ampi poteri discrezionali, alle agenzie europee sono negati i poteri normativi generalmente attribuiti alle agenzie nazionali. La Commissione utilizza il principio dell'equilibrio istituzionale per impedire sviluppi istituzionali che potrebbero ridurre il proprio ruolo, ma che tuttavia potrebbe rafforzare la credibilità delle politiche europee. La divisione dei ruoli tra la Commissione e le agenzie aggrava ulteriormente il problema di accountability; V. G. Majone, *Institutional Balance Versus Institutional Innovation*, in G. Majone, *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford Scholarship Online: February 2006, pp.83-106.

²⁵ Proposta di decisione del Consiglio, dell'11 dicembre 2002, che modifica la decisione 1999/468/CE che stabilisce le modalità dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, COM(2002) 719def.

che in quella di organo che esercita la competenza delegata. Tuttavia, tenendo conto dei tempi relativamente lunghi che sarebbero trascorsi prima dell'entrata in vigore del nuovo trattato, la Commissione ha ritenuto opportuno modificare la decisione del Consiglio 1999/468 che non teneva conto della posizione del Parlamento europeo in quanto colegislatore.

Una revisione della decisione "comitologia" a trattato immutato non sarebbe potuta andare lontano quanto una riforma nel quadro di una modifica del trattato. Di conseguenza, la Commissione ha proposto di avviare, nell'attesa di un nuovo sistema di delega di competenze definito dal diritto primario, una prima riforma del sistema. Quest'ultima avrebbe dovuto chiarire l'esercizio delle funzioni esecutive e l'equiparazione del Parlamento europeo e del Consiglio nel controllo dell'esercizio da parte della Commissione delle competenze di esecuzione.

Tali proposte non sono state accolte positivamente dal Consiglio e il Parlamento iniziò a tutelarsi riguardo alla delega delle competenze introducendo "clausole di temporaneità" nelle proposte legislative, in particolare nell'area dei mercati finanziari, definendo date di scadenza per la delega delle competenze.

Pur garantendo un approccio pragmatico *ad hoc*, tale espediente era ben lungi dal fornire una soluzione ideale di lungo termine al problema. Esso lasciava intravedere uno scenario in cui sarebbero stati adottati differenti approcci allo stesso problema in funzione delle differenti procedure legislative. Inoltre, se generalizzata, tale soluzione minacciava di rallentare tutte le fasi del processo legislativo, dal momento che in ogni procedura sarebbe potuto essere necessario negoziare caso per caso le disposizioni sulla comitologia.

Sezione II. Lo sviluppo della procedura dei comitati

Con il passare del tempo i limiti della decisione del Consiglio divennero evidenti e il sistema di trasmissione dei documenti dalla Commissione al Parlamento divenne oggetto di tensioni interistituzionali. L'evento che portò di nuovo sul tavolo dei negoziati la riforma del sistema di comitologia fu la mancata trasmissione da parte della Commissione di un progetto di atto delegato. Dalla creazione del registro di comitologia, la Commissione si è affidata a tale strumento per la trasmissione dei documenti al Parlamento, mentre quest'ultimo aveva richiesto la trasmissione diretta da parte dei servizi della Commissione. Nel 2005 il Parlamento condusse un'inchiesta sull'effettiva trasmissione dei documenti di comitologia e la Commissione ha dovuto riconoscere la mancata trasmissione al Parlamento, in oltre cinquanta casi, i documenti a cui quest'ultimo aveva diritto d'accesso. Questo caso ebbe l'effetto di rafforzare la posizione del Parlamento nella battaglia interistituzionale per il controllo dei poteri delegati e riportare la questione sul tavolo dei negoziati.

3. La riforma del 2006

La Convenzione sul futuro dell'Europa e la successiva conferenza intergovernativa per la negoziazione del trattato costituzionale rappresentano i luoghi in cui si è sviluppata la riforma del sistema dei poteri delegati, dei comitati e dello scrutinio parlamentare.

L'influenza del Parlamento europeo alla conferenza intergovernativa fu determinante e molte delle proposte vennero incorporate nella versione finale del trattato firmata dai capi di Stato e di Governo nell'ottobre del 2004.

Il trattato racchiudeva importanti e interessanti innovazioni sul sistema della delega dei poteri, veniva infatti effettuata una distinzione tra atti legislativi, ovvero leggi e leggi quadro, che sostituivano i regolamenti e le direttive, e atti non legislativi tra i quali figurano per la prima volta strumenti per l'implementazione della legislazione comunitaria. Veniva pertanto creata una vera e propria gerarchia degli atti comunitari¹.

Sebbene il trattato continuasse a prevedere la vecchia procedura dei comitati, allo stesso tempo veniva creato un nuovo strumento chiamato "regolamento europeo"², atto non legislativo di portata generale volto all'attuazione degli atti legislativi.

Tale regolamento avrebbe permesso alla Commissione di implementare la legislazione senza dover ricorrere allo strumento dei comitati.

Il nuovo strumento prevedeva però un sistema di controllo alternativo basato sulla durata determinata della delega, sulla possibilità di ritirare la delega da parte del legislatore e sulla possibilità prevista per il Parlamento e per il Consiglio di obiettare, entro un periodo determinato, le misure proposte dalla Commissione.

¹

G. Schusterschitz; S. Kotz, *The Comitology Reform of 2006: Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties*, *European Constitutional Law Review*, Volume 3, Issue 01, February 2007, pp. 68-90.

² Art. I-136 Trattato Costituzionale.

Tale sistema semplificava il meccanismo della delega dei poteri di esecuzione nella misura in cui l'interazione tra Consiglio, Parlamento e Commissione veniva facilitata e resa più diretta.

La mancata ratifica del Trattato costituzionale riportò i progetti di riforma del sistema di delega sul piano del diritto secondario.

Tale processo venne altamente influenzato da due elementi: la proposta presentata già nel 2002 della Commissione per la modifica della decisione del Consiglio del 1999 e dagli sviluppi relativi ai poteri esecutivi della Commissione nel settore della regolamentazione finanziaria.

Tale processo, noto come il processo *Lamfalussy*³, prende il nome dal Presidente del gruppo di lavoro dalle cui raccomandazioni venne creato il nuovo sistema per l'implementazione delle misure di attuazione in tale settore.

Il nuovo sistema prevedeva due innovazioni fondamentali. In primo luogo il comitato veniva affiancato da un secondo comitato di esperti con funzione consultiva e composto da rappresentanti nazionali delle rispettive agenzie di regolamentazione finanziaria.

In secondo luogo veniva fissata una durata limitata a 4 anni alla delega della Commissione.

Il Parlamento utilizzò il rinnovo della delega come strumento di negoziazione quando in qualità di colegislatore si trovò a dover dare il suo assenso.

La proposta presentata nel 2002 della Commissione prevedeva ampiamente in considerazione il problema relativo al limitato coinvolgimento del Parlamento.

Contrariamente a quanto avvenuto in Parlamento, che in conformità alla procedura di consultazione esprime la sua posizione con una risoluzione che sosteneva la proposta della Commissione, il Consiglio già impegnato nelle negoziazioni per la riforma dei Trattati non prese in considerazione la proposta.

La situazione si evolse quando, in seguito sia ai problemi di ratifica sia all'ostruzionismo del Parlamento esercitato attraverso gli strumenti definiti dalla procedura *Lamfalussy*, le tensioni interistituzionali si riaccessero⁴.

Il Consiglio, nel 2005, sotto la guida della presidenza britannica istituì un gruppo di lavoro al fine di elaborare una risposta alla proposta di revisione avanzata dalla Commissione sulla base dell'articolo 202 TCE. Tale base giuridica implicava il voto all'unanimità del Consiglio.

I lavori del gruppo si protrassero nel corso della Presidenza Austriaca e ebbero come risultato la proposta di un emendamento alla decisione del 1999 e che istituiva una

³ La procedura *Lamfalussy* è stata avviata nel 2001 al fine di rafforzare il quadro europeo della regolamentazione e del controllo del settore finanziario. Detta procedura consta di quattro fasi. Inizia con l'adozione della legislazione quadro (livello 1) e di misure di esecuzione dettagliate (livello 2). Per l'elaborazione tecniche delle misure di esecuzione, la Commissione si avvale del parere di comitati composti da rappresentanti di organismi di controllo nazionali che esistono in tre settori: banche, assicurazioni e pensioni professionali, e mercati di valori immobiliari. Questi comitati contribuiscono in seguito all'attuazione coerente delle direttive comunitarie negli Stati membri garantendo una cooperazione efficace tra le autorità di vigilanza e una convergenza delle loro pratiche (livello 3). Infine la Commissione controlla l'adeguato recepimento in tempo utile della legislazione europea nel diritto nazionale (livello 4).

⁴ B. Vaccari, "*Le Processus Lamfalussy*": une réussite pour la comitologie et une exemple de bonne gouvernance européenne", in *Revue de droit de l'UE*, n.4, 2005.

procedura con scrutinio.

Nonostante la revisione fosse regolamentata dalla procedura di consultazione, il risultato finale fu il frutto di un compromesso tra il Consiglio ed il Parlamento che aveva seguito da vicino i progressi del gruppo di lavoro del Coreper.

La proposta della Commissione del 2002 prevedeva nuovi meccanismi volti soprattutto a modificare il testo esistente nei settori in cui i trattati prevedevano la procedura di codecisione.

In particolare la procedura dei comitati di gestione nei dossier legislativi veniva abolita e sostituita da una proposta della Commissione inviata direttamente al Parlamento ed al Consiglio, i quali avrebbero avuto un mese per esporre il proprio parere.

Nel caso in cui il Parlamento, a maggioranza assoluta, o il Consiglio, a maggioranza qualificata avessero proposto delle modifiche, la Commissione si sarebbe trovata davanti alla scelta di ritirare la proposta, redigere una nuova proposta legislativa o adottare la proposta originaria, eventualmente tenendo conto degli emendamenti presentati dal Consiglio e dal Parlamento.

Nella logica della Commissione, la terza opzione era stata prospettata al fine di evitare un possibile ostruzionismo sistematico da parte del Parlamento, e di garantire una maggiore flessibilità del sistema di delega, ma nessuno dei due organi legislativi la accolse positivamente e divenne l'oggetto del contenzioso in questa fase della riforma. Il Parlamento espresse il suo parere negativo nel Rapporto Corbett⁵.

Quando nel 2005 la proposta della Commissione tornò all'ordine del giorno nell'agenda del Consiglio le opzioni oggetto di trattativa si allontanarono dalla proposta originaria.

Nel 2005, la Presidenza britannica ha istituito un gruppo di lavoro per studiare possibili "soluzioni orizzontali" a continui disaccordi sulle procedure di comitologia tra i due rami dell'autorità legislativa. È in questo contesto che hanno avuto luogo discussioni interistituzionali sugli aspetti sia politici che amministrativi delle procedure della comitologia, conclusesi con la decisione del Consiglio di emendare la decisione esistente, entrata in vigore il 23 luglio 2006.

I negoziati furono incentrati sulla definizione di una nuova categoria di atti, atti "quasi legislativi" in modo da distinguere chiaramente i casi in cui il Parlamento doveva essere coinvolto da quelli in cui la sua partecipazione non era prevista.

Una volta raggiunto il consenso sulla creazione di questa nuova tipologia di atti, la discussione si focalizzò sulle modalità di partecipazione del Parlamento.

I negoziati si conclusero il 17 luglio del 2006 con un accordo tra il Parlamento ed il Consiglio che riconosceva al Parlamento il diritto di intervenire nel processo di delega per gli atti quasi legislativi, quando si applica la procedura di regolamentazione con controllo⁶.

Il compromesso raggiunto includeva l'impegno del Parlamento a non utilizzare le sue

⁵ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sul progetto di decisione del Consiglio che modifica la decisione 1999/468/CE recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (2002/0298(CNS)) - Relazione di Richard Corbett.

⁶ Articolo 5 Decisione del Consiglio 2006 op. cit.

prerogative per ostacolare la delega dei poteri nella procedura "Lamfalussy"⁷.

Nonostante il successo del Parlamento sia stato limitato rispetto alle aspettative, la revisione procedurale della delega legislativa, il suddetto compromesso rappresenta un esempio delle capacità di quest'ultimo di influenzare il processo legislativo e di estendere i suoi poteri costituzionali al di fuori delle disposizioni dei trattati.

La nuova procedura, creata *ad hoc*⁸ inseguito alla definizione della categoria di atti quasi legislativi, è risultata essere abbastanza complessa in fase di applicazione⁹, infatti la Commissione doveva ora trasmettere le misure d'implementazione al Parlamento ed al Consiglio anche nel caso in cui il parere del comitato fosse stato positivo, dal momento che entrambe le istituzioni avevano il potere di bloccare la procedura¹⁰.

La Commissione era assistita da un comitato di regolamentazione con controllo composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione. Il comitato era chiamato ad esprimere il suo parere sul progetto formulato alla maggioranza prevista dall'articolo 205, paragrafi 2 e 4 del trattato, per l'adozione delle decisioni che il Consiglio deve prendere su proposta della Commissione. Se le misure previste dalla Commissione erano conformi al parere del comitato, la Commissione sottoponeva il progetto di misure al Parlamento europeo e al Consiglio. Nel caso in cui il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, o il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, ritenevano che il progetto eccedesse le competenze di esecuzione previste nell'atto di base, che il progetto non fosse compatibile con il fine o il contenuto dell'atto di base o non rispettasse i principi di sussidiarietà o di proporzionalità, potevano opporsi all'adozione di detto progetto. In tal caso la Commissione poteva sottoporre al comitato un progetto di misure modificato o presentare una proposta legislativa in base al trattato e in assenza di opposizione degli organi legislativi la Commissione adottava le misure.

Qualora il comitato avesse opposto obiezioni alle misure previste dalla Commissione, o in assenza di parere, la Commissione sottoponeva al Consiglio una proposta relativa alle misure da adottare e la trasmetteva al tempo stesso al Parlamento

⁷ O. Maiscocq, *La Comitologie ou les Mesures D'exécution dans la Communauté européenne*, CRISP Courrier Hebdomadaire, 2010/21-n.2066, pp.5-38

⁸ Procedura di regolamentazione con controllo, art. 5 bis Decisione del Consiglio 17 luglio 2006 che modifica la decisione 1999/468/CE recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione(2006/512/CE), GU L 200/11, 22.7.2006

⁹ I casi di applicazione della nuova procedura erano regolati dall'art. 7bis della Decisione del Consiglio del 17 Luglio 2006. Tale articolo stabiliva che " È necessario ricorrere alla procedura di regolamentazione con controllo per le misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato, anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali. Tale procedura deve consentire ai due rami dell'autorità legislativa di effettuare un controllo preliminare all'adozione di siffatte misure. Gli elementi essenziali di un atto legislativo possono essere modificati soltanto dal legislatore in base al Trattato".

¹⁰ Il Parlamento e la Commissione hanno concluso un accordo interistituzionale in cui le due istituzioni hanno espresso il loro impegno a collaborare in relazione a specifiche misure di esecuzione.

Accordo fra Parlamento europeo e Commissione relativo alle modalità di applicazione della decisione 1999/468/CE del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, quale modificata dalla decisione 2006/512/CE, GU C 143 10.6.2008.

europeo. Nel caso in cui il Consiglio, il Parlamento o entrambe le istituzioni si fossero espresse negativamente rispetto alle misure presentate, la Commissione poteva sottoporre al comitato un progetto di misure modificato o presentare una proposta legislativa in base al trattato.

Solamente in casi eccezionali debitamente motivati, un atto di base poteva prevedere che i termini fossero prorogati di un mese o ridotti qualora la complessità delle misure o ragioni di efficienza lo avessero giustificato.

In tali circostanze, l'atto di base poteva prevedere che se per imperativi motivi di urgenza i termini della procedura di regolamentazione con controllo non potessero essere rispettati, la Commissione adottasse le misure mettendole immediatamente in atto se il comitato si fosse espresso positivamente. Parlamento e Consiglio disponevano di un mese dalla comunicazione per opporsi alle misure adottate dalla Commissione. In caso di opposizione del Parlamento europeo o del Consiglio la Commissione era tenuta ad abrogare le misure. Essa poteva tuttavia mantenere in vigore le misure a titolo provvisorio se ciò era giustificato da ragioni di tutela della salute, della sicurezza o dell'ambiente. In tal caso essa presentava al comitato un progetto di misure modificato o una nuova proposta legislativa le misure provvisorie sarebbero restate in vigore sino alla loro sostituzione con un atto definitivo.

Sebbene la parità di trattamento tra Consiglio e Parlamento non sia perfettamente applicata, le prerogative del Parlamento sono state notevolmente rafforzate rispetto a quanto previsto nella Decisione del Consiglio del 1999.

Tuttavia il prolungamento dei tempi di reazione del Parlamento e del Consiglio, volto ad aumentare la democraticità della procedura, comporta una potenziale diminuzione di efficienza e di efficacia di quel sistema di delega che era stato creato al di fuori dei trattati proprio per rendere più rapido ed efficiente il processo legislativo¹¹.

4. La Corte di giustizia e il riconoscimento della procedura di comitologia

I contrasti istituzionali in materia di delega dei poteri esecutivi non sono sempre stati risolti dalle istituzioni *inter se* e spesso l'inconciliabilità delle rispettive posizioni ha richiesto l'intervento della Corte.

Risulta pertanto necessario inquadrare il fenomeno della comitologia in un'ottica complementare, ripercorrendo l'evoluzione della giurisprudenza attraverso cui la Corte, adita con riferimento al rischio di un mutamento degli equilibri istituzionali, ha delineato i limiti della procedura. In particolare la giurisprudenza della Corte ha definito non solamente i limiti dell'applicazione della procedura in relazione ai poteri conferiti alla Commissione, ma anche il ruolo del Parlamento e la nozione di "elementi non essenziali" che possono essere definiti dall'autorità delegata.

4.1. I limiti procedurali

La portata e i limiti delle competenze di esecuzione della Commissione sono stati

¹¹ Sull'efficienza e la trasparenza della procedura si veda European Commission, *EU Research on Governance by Committee, the Role of Committees in European Policy-Making and Policy Implementation*, EU-Committees Final report, HPSE-CT-1999-00019.

definiti dalla Corte in una giurisprudenza inaugurata negli anni settanta con la sentenza *Köster*¹².

Nella causa che ha dato origine a tale sentenza, la Corte era stata chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla legittimità del procedimento del comitato di gestione istituito da un regolamento in materia agricola.

In tale occasione, la Corte ha chiarito che, in base alla distinzione, operata dallo stesso trattato, tra atti che trovano direttamente la loro base giuridica nel diritto primario e misure destinate alla loro esecuzione, il legislatore è legittimato a fissare nei primi i "punti essenziali dell'emananda disciplina", lasciando alle seconde l'adozione delle "disposizioni di attuazione" destinate "alla realizzazione pratica dei principi" contenuti nell'atto di base¹³.

Ciò stabilito, la Corte ha affermato che "l'art. 202 (ex art. 155) attribuisce al Consiglio il potere di determinare ogni regola dettagliata a cui la Commissione è sottoposta nell'esercizio dei poteri conferitigli. La cosiddetta procedura del comitato di gestione forma parte delle regole dettagliate a cui il Consiglio può legittimamente subordinare la delega di poteri alla Commissione". Con riferimento al rischio di un mutamento degli equilibri istituzionali, essa ha precisato che "il comitato di gestione non ha il potere di prendere una decisione al posto della Commissione o del Consiglio. Pertanto, senza distorcere la struttura della Comunità e l'equilibrio istituzionale, il meccanismo del comitato di gestione consente al Consiglio di delegare alla Commissione un potere di esecuzione (...) subordinato al proprio potere di prendere la decisione da sé qualora fosse necessario".

Nell'ambito della politica agricola comune, a partire dalla citata sentenza *Rey Soda*, la Corte ha riconosciuto ampi poteri di esecuzione alla Commissione, in considerazione del particolare ruolo che essa rivestiva in tale settore, quale unico soggetto in grado di "seguire costantemente ed attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività"¹⁴.

In tale occasione i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che la nozione di "attuazione" doveva essere interpretata in senso lato¹⁵. Tale conclusione derivava, secondo la Corte, sia dal tenore dell'allora vigente articolo 155 TCE - divenuto articolo 211 TCE - e dall'economia del trattato, sia da "esigenze concrete".

Secondo la Corte, in determinati settori, quali la politica agricola comune, il Consiglio può essere indotto ad attribuire alla Commissione "ampie facoltà di valutazione e d'azione".

Tali attribuzioni erano giustificate dalla capacità della Commissione "di seguire attentamente gli andamenti dei mercati agricoli e di agire con urgenza quando la situazione lo richiede". Da questa premessa la Corte ha statuito che in questi casi, quando cioè il Consiglio abbia attribuito ampi poteri alla Commissione, i limiti della competenza di quest'ultima devono essere definiti non tanto in funzione del significato letterale della delega, quanto con riferimento agli obiettivi generali essenziali dell'atto

¹² Corte di giust. 17 dicembre 1970, *Köster*, causa C-25/70, in Racc. 1970, p. 1161.

¹³ Ibidem, punti 6 e 7.

¹⁴ Sentenza 30 ottobre 1975, *Rey Soda*, cit. punto 11.

¹⁵ Corte di giust. 30 ottobre 1975, causa C-23/75 *Rey Soda e a.*, in Racc. 1975, p. 1279, punto 10.

di base¹⁶.

Nella sentenza *Zuckerfabrik Franken*¹⁷, interpretando i limiti di una delega di poteri da esercitare mediante la procedura del comitato di gestione, contenuta in un regolamento in materia di organizzazione comune dei mercati agricoli, la Corte ha affermato che, in base a detta delega, la Commissione era autorizzata "ad adottare tutti i provvedimenti necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché (...) non (...) contrastanti con tale disciplina o con le norme d'applicazione stabilite dal Consiglio¹⁸". In altre pronunce, la Corte ha precisato che la Commissione è tenuta ad agire entro i limiti che possono inferirsi dal sistema complessivo e dalle finalità dell'atto di base¹⁹, nonché dalle disposizioni dello stesso²⁰.

La sentenza della Corte di giustizia nel caso *Parlamento contro Consiglio*, del 6 maggio 2008²¹ ha confermato l'importanza del rispetto dell'equilibrio istituzionale nel processo decisionale ed in particolare nella delega dei poteri esecutivi. In detta sentenza la Corte ha chiarito i limiti del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, in particolare per quanto riguarda l'istituzione di procedure *ad hoc* per l'attuazione di atti legislativi di base.

Il 1° dicembre 2005 il Consiglio ha adottato una direttiva²² recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Tale direttiva prevedeva che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo, adottasse un elenco comune minimo dei paesi terzi che gli Stati membri considerano paesi d'origine sicuri, nonché un elenco comune dei paesi terzi europei sicuri.

Il Parlamento ha chiesto alla Corte di giustizia di annullare le disposizioni della direttiva che prevedevano la sua mera consultazione. Esso, infatti, riteneva che tali disposizioni avrebbero dovuto prevedere l'applicazione della procedura di codecisione per l'adozione degli elenchi stessi. La Commissione è intervenuta in sostegno del Parlamento, sostenendo che il legislatore non poteva ricorrere a procedure non previste dai Trattati per l'adozione di atti legislativi.

Il Consiglio avrebbe quindi illegittimamente attuato, nell'ambito di un atto di diritto derivato, fondamenti giuridici che gli consentono di procedere all'adozione di detti

¹⁶ Corte di giust. 11 marzo 1987, causa C-27/85, *Vandemoortele c. Commissione*, in Racc. 1987, p. 1129, punto 14.

¹⁷ Corte di giust. 15 maggio 1984, causa C-121/83, *Zuckerfabrik Franken GmbH c. Hauptzollamt Würzburg* in Racc. 1984, p. 2039.

¹⁸ Corte di giust. 26 giugno 1980, causa C-808/79, *Fratelli Pardini SpA*, in Racc. 1980, p. 2103, punto 16.

¹⁹ V., in particolare, sentenza del 14 novembre 1989, *Spagna e Francia c. Commissione*, cause riunite 6/88 e 7/88 in Racc. 1989, p. 3639, in cui la Corte ha ritenuto che le misure adottate dalla Commissione non rientrassero nell'ambito di applicazione della regolamentazione di base,

²⁰ Corte di giust. 13 luglio 1995, causa C-156/93, *Parlamento c. Commissione*, in Racc. 1995, p. I-2019, punto 24, e Corte di giust. 18 giugno 1996 causa C-303/94, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1996, p. I-2943, punto 23.

²¹ Corte di giust. 6 maggio 2008, causa C-133/06, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 2008, p. I-03189.

²² Direttiva del Consiglio 1° dicembre 2005, 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326/13, 13.12.2005.

elenchi, creando in tal modo una "riserva di legge".

Il Consiglio, al contrario, sosteneva che il ricorso ai fondamenti giuridici derivati costituiva una tecnica legislativa consolidata autorizzata dal TCE poiché nessuna disposizione lo vietava espressamente. Il Consiglio aveva invocato, inoltre, come motivazione della sua scelta procedurale la delicatezza del settore, che necessitava una risposta rapida ed efficace capace di adattarsi a cambiamenti di situazione nei paesi terzi. Infine, esso riteneva che non sussistessero le condizioni previste per il passaggio alla procedura di codecisione.

In sostanza, alla Corte si pose la questione di sentenziare se il Consiglio potesse legittimamente prevedere nella direttiva l'adozione e la modifica degli elenchi dei paesi sicuri a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento. La Corte, ribadendo che ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal trattato, ha affermato che la procedura d'adozione degli elenchi istituiti dalla direttiva non era conforme a quella prevista dal diritto primario. La Corte ha osservato in primo luogo che il Consiglio avrebbe potuto riservarsi la facoltà di redigere gli elenchi dei Paesi sicuri come misura di attuazione della direttiva 2005/85/CE ai sensi dell'articolo 202 CE, purché fosse in grado di dimostrare che l'adozione di tali elenchi non è un elemento essenziale dell'Atto in questione e di fornire motivi dettagliati per riservarsi i poteri evitando di conferirli alla Commissione.

Tuttavia, la Corte ha dichiarato che la direttiva non conteneva alcuna dichiarazione appropriata in grado di motivare a questo proposito e che il Consiglio aveva confermato in sede di udienza che le disposizioni della Direttiva impugnate dal Parlamento gli conferivano una competenza legislativa derivata e non un potere esecutivo.

Le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni comunitarie sono stabilite dal Trattato e non rientrano nella disponibilità degli Stati membri né in quella delle stesse istituzioni. La Corte ha proseguito affermando che riconoscere ad un'istituzione la possibilità di porre in essere fondamenti giuridici derivati significherebbe attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dal Trattato. Il Consiglio ha pertanto ecceduto le competenze attribuitegli dal Trattato inserendo nella direttiva fondamenti giuridici derivati. La Corte ha inoltre aggiunto che, per quanto riguarda la futura adozione degli elenchi dei paesi sicuri, nonché la modifica degli stessi, il Consiglio sarà tenuto a rispettare le procedure instaurate dal Trattato. La Corte rileva in proposito che la procedura di codecisione è applicabile sia per l'adozione e la modifica per via legislativa degli elenchi dei paesi sicuri, sia per l'eventuale decisione di procedere all'applicazione dell'art. 202, terzo trattino, CE, relativo alle competenze di esecuzione.

Tale sentenza acquista una particolare valenza nell'ambito della tutela dell'equilibrio istituzionale se si considera che in passato la Corte si era ripetutamente espressa a favore delle prerogative che il Consiglio aveva acquisito al di fuori dei trattati nella procedura di delega dei poteri esecutivi, favorendo il cristallizzarsi del disequilibrio istituzionale a favore del Consiglio e a detrimento del Parlamento²³.

²³ Corte di giust. 30 ottobre 1975, causa C-23/75, *Rey soda c. Cassa Conguaglio Zuccheri*, in

4.2. La definizione degli elementi essenziali di un atto legislativo

La definizione degli elementi non essenziali di un atto legislativo che possono essere delegati dal legislatore alla Commissione è stata sviluppata dalla Corte a partire dalla summenzionata sentenza *Koster*

In particolare, nella sentenza *Germania contro Commissione*²⁴ la Corte ha fornito importanti precisazioni sulla nozione di "elementi essenziali" di una data normativa²⁵, la definizione dei quali spetta al legislatore. La causa che ha dato origine a tale pronuncia aveva ad oggetto un ricorso diretto a contestare la legittimità di un sistema di sanzioni da applicare nel quadro di un regime di aiuti comunitari, introdotto dalla Commissione in virtù di una delega del Consiglio. La Germania sosteneva che tali sanzioni dovevano considerarsi come componenti essenziali della disciplina del settore in causa, poiché incidevano sui diritti fondamentali dei singoli. Essa sosteneva altresì che le misure contestate non miravano a dare esecuzione alla normativa di base, ma a completarla. La Corte ha risposto che la qualificazione di "essenziale" doveva ritenersi "riservata alle disposizioni che hanno ad oggetto di tradurre gli orientamenti fondamentali della politica comunitaria" e che, nella specie, tale qualificazione non spettava a sanzioni destinate ad assicurare la buona gestione finanziaria dei fondi diretti a realizzare tali orientamenti. In una sentenza di qualche anno successiva la Corte qualificava come "non essenziale" una disposizione contenuta in un regolamento del Consiglio, la quale consentiva di modificare una soglia senza procedere alla consultazione del Parlamento, poiché non "pregiudicava (...) l'economia generale" del regolamento in causa²⁶. Più di recente, la Corte ha accolto il ricorso presentato dal Parlamento contro una decisione della Commissione con cui si approvava un progetto relativo alla sicurezza delle frontiere nelle Filippine, nel quadro dell'aiuto finanziario e tecnico e della cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo dell'Asia. In tale sentenza la Corte ha ritenuto che l'obiettivo perseguito dalla decisione impugnata, vale a dire la lotta al terrorismo e alla criminalità internazionale, non rientrasse negli "obiettivi" del regolamento cui la decisione dava attuazione, né avesse con essi un "nesso diretto"²⁷.

La Corte ha avuto l'occasione di pronunciarsi ancora una volta sulla definizione degli elementi non essenziali di un atto legislativo, relativamente al sistema di delega pre-Lisbona nella sentenza *Parlamento contro Consiglio* del 5 settembre 2012²⁸.

Con il suddetto ricorso, il Parlamento ha chiesto alla Corte di annullare la decisione 2010/252/UE del Consiglio, del 26 aprile 2010, che integra il codice frontiere Schengen per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della

raccolta 1975, p. 1279, Paragrafo 9 e Corte di giust. 27 settembre 1988, causa C-302/87, *Parlamento c. Consiglio*, in Racc. 1988, p.5637.

²⁴ Sentenza 27 ottobre 1992, causa C-240/90, *Germania c. Commissione*, in Racc. 1992, p. I-5383.

²⁵ V. anche sentenza del 6 maggio 2008, *Parlamento c. Consiglio*, *cit.*, punto 45.

²⁶ Corte di giust. 10 maggio 1995, causa C-417/93 *Parlamento c. Consiglio*, in Racc.1995, pag. I-1185, punti 30-33.

²⁷ Corte di giust. 23 ottobre 2007, causa C-403/05, *Parlamento c. Commissione*, in Racc.2007, p. I-9045, punti 55, 66-68.

²⁸ Corte di giust. 5 settembre 2012, causa C-355/10, *Parlamento c. Consiglio*, non ancora in Racc.

cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea²⁹.

A sostegno del suo ricorso il Parlamento afferma che tale decisione eccede i limiti delle competenze d'esecuzione previste dall'articolo 12, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, come modificato dal regolamento (CE) n. 296/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008³⁰. Le disposizioni della decisione impugnata, a suo parere, avrebbero dovuto essere adottate in applicazione della procedura legislativa ordinaria e non avvalendosi della procedura di comitologia fondata sull'articolo 12, paragrafo 5.

Il Parlamento sostiene che la procedura di regolamentazione con controllo può riguardare la modifica o l'eliminazione di elementi non essenziali di un atto di base, oppure l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali, ma non la modifica degli elementi essenziali di un atto.

Inoltre, il Parlamento ritiene che la Commissione non sia autorizzata a disciplinare attività non riconducibili alla sfera di applicazione *ratione materiae* dell'atto legislativo di base. I limiti della competenza devono quindi essere stabiliti prendendo in considerazione i limiti materiali di tali competenze che derivano dagli elementi essenziali dell'atto di base.

Il Consiglio afferma invece che il legislatore dell'Unione può esso stesso fissare i limiti della delega, definire gli obiettivi fondamentali della normativa di base e decidere quali sono gli elementi essenziali che non possono essere delegati alla Commissione. A suo avviso, la portata della delega delle competenze di esecuzione dipende dal potere discrezionale che il legislatore conferisce alla Commissione³¹. La posizione della Commissione, si fonda invece sulla costante giurisprudenza della Corte che, a partire dalla sentenza *Koster*, ha definito gli elementi essenziali basandosi sulla materia di cui trattano.

La Corte, seguendo le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi³², ha sostenuto la posizione del Parlamento.

Posto che "le disposizioni la cui adozione richiede scelte politiche rientranti nelle responsabilità proprie del legislatore dell'Unione non possono costituire oggetto di una delega di tal genere"³³, sia la definizione dei limiti, sia la determinazione del carattere essenziale o non essenziale degli elementi dell'atto di base non possono basarsi "sulla sola valutazione del legislatore dell'Unione, bensì su elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale. A questo riguardo, occorre tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame"³⁴.

La Corte, anche in questo caso, non ha determinato un progresso sostanziale nella

²⁹GU L 111/20, 4.5.2010.

³⁰GU L 97/60, 13.4.2006.

³¹Corte di giust. 5 settembre 2012, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 45.

³²Conclusioni AG Mengozzi, 17 aprile 2012, causa C-355/10, *Parlamento c. Consiglio*, non ancora in Racc.

³³*Ibidem*, punto 63.

³⁴*Ibidem*, punti 67-68.

definizione degli elementi essenziali di un atto legislativo, limitandosi a confermare che la portata della delega dipende dal settore di cui trattasi³⁵. Sebbene l'Avvocato generale Mengozzi, in una nota delle sue conclusioni avesse rilevato in via incidentale che " le parti nel presente giudizio sembrano concordi nel considerare che la sentenza che la Corte adotterà avrà un'incidenza sull'interpretazione della nozione di "elementi non essenziali di un atto legislativo" di cui all'articolo 290 TFUE, non applicabile *ratione temporis* alla presente controversia"³⁶, il nuovo criterio introdotto nella suddetta sentenza, ovvero l'elemento politico che deve essere definito dal legislatore, non aiuta a chiarire la linea di separazione tra gli elementi che possono essere oggetto di delega e quelli che devono essere definiti nell'atto di base.

³⁵ M. Chamon, *How the concept of essential elements of a legislative act continues to elude the Court. Parliament v. Council*, in *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, p.860.

³⁶ Conclusioni AG Mengozzi 17 aprile 2012, *Parlamento c. Consiglio*, cit., nota 32.

Conclusioni

Il fenomeno della comitologia si è sviluppato nell'attività amministrativa comunitaria nel corso degli anni sessanta nella prassi di attuazione della politica agricola comune¹.

Le competenze dei comitati designate inizialmente *ad hoc*, sono state estese ad altre politiche determinandone un ruolo considerevole per l'amministrazione comunitaria. Sebbene i comitati siano stati istituiti *praeter legem*, le procedure di comitologia hanno ben presto ricevuto l'approvazione condizionata della Corte che ha stabilito condizioni di massima per il contenuto e la portata della delega al fine di accertare che l'equilibrio fra le istituzioni sia garantito e che le procedure concordate siano rispettate. Il Trattato sull'Unione europea, attraverso l'introduzione della procedura di codecisione ha dato impulso alla discussione in merito alla mancanza di influenza del Parlamento nella comitologia.

Il Parlamento ha a lungo lottato per ottenere il diritto formale di essere pienamente informato delle materie esaminate da tali comitati e di sollevare obiezioni in caso avesse ritenuto che le competenze delegate alla Commissione fossero state oltrepassate. Secondo quanto sostenuto dal Parlamento, se quest'ultimo e il Consiglio potevano congiuntamente delegare l'applicazione delle misure, ne derivava certamente che entrambi dovessero essere coinvolti nella definizione delle procedure per l'esercizio delle competenze delegate e che dovessero disporre di pari diritti di opporsi ai progetti di misure proposti dalla Commissione.

La decisione comitologia del Consiglio del 28 giugno 1999 e la revisione di detta decisione avvenuta nel 2006, hanno in parte accolto quanto richiesto dal Parlamento, rafforzando il suo diritto di ricevere informazioni e di chiedere che i progetti di misure fossero riesaminati in caso avesse ritenuto che le competenze di esecuzione della Commissione fossero state violate in riferimento ad un aspetto legato alla legislazione soggetta a codecisione. Tuttavia alla graduale e progressiva acquisizione della funzione legislativa del Parlamento non ha corrisposto un'evoluzione delle sue prerogative nell'ambito della delega dei poteri esecutivi alla Commissione.

Tale asimmetria è stata all'origine di numerosi conflitti interistituzionali generati in particolare dal tentativo del Parlamento di partecipare al processo di delega in conformità del rispetto del principio di equilibrio istituzionale affermato e definito in via giurisprudenziale dalla Corte di giustizia.

Tuttavia la modifica sostanziale del coinvolgimento del Parlamento è avvenuta solamente con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona che riformando la procedura ha introdotto due nuove categorie di atti distinguendo gli atti delegati dagli atti di esecuzione. La separazione tra la delega esecutiva e quella legislativa ha affermato una posizione paritaria tra il Consiglio e il Parlamento in entrambi i casi.

¹ L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *Rivista del Diritto alimentare*, Anno IV, numero 1, Gennaio-Marzo 2010, pp. 1-8.

PARTE II

IL TRATTATO DI LISBONA E L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

Le innovazioni istituzionali contenute nel trattato di Lisbona creano le condizioni per un equilibrio istituzionale rinnovato nell'ambito dell'Unione europea, consentendo alle sue istituzioni di sviluppare le attribuzioni a esse conferite dai trattati, attraverso il rafforzamento del nucleo essenziale delle rispettive funzioni.

Tuttavia il nuovo quadro istituzionale richiede che, al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea, ogni istituzione svolga il proprio ruolo in permanente cooperazione con le altre istituzioni.

La seconda parte del lavoro di ricerca analizzerà, da un lato, le disposizioni istituzionali contenute nel titolo III del Trattato sull'Unione europea e in particolare l'articolo 13 TUE che ha codificato il principio di origine giurisprudenziale della leale cooperazione orizzontale e gli strumenti di cui le istituzioni si sono avvalse per l'attuazione della cooperazione e, dall'altro lato, le basi giuridiche del trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, che hanno modificato e razionalizzato le procedure decisionali esistenti, e hanno introdotto nuove modalità di interazione e concertazione istituzionale: la nuova base giuridica degli accordi inter-istituzionali; la procedura legislativa ordinaria e le procedure speciali e, infine, la nuova procedura che disciplina la delega della funzione esecutiva del diritto dell'Unione europea.

Le innovazioni istituzionali saranno analizzate alla luce del rinnovamento e dell'estensione del metodo comunitario.

Nelle conclusioni saranno messe in relazione le disposizioni analizzate, evidenziando come le attribuzioni stabilite per ciascuna istituzione e le nuove basi giuridiche che definiscono e regolano il processo decisionale abbiano determinato una sostanziale evoluzione del quadro istituzionale in cui, coerentemente a quanto avvenuto in seguito alle precedenti revisioni dei trattati, la distribuzione dei poteri istituzionali non corrisponde né alla ricerca di un equilibrio tra le istituzioni né ad un tentativo di delineare la separazione delle competenze nella dimensione istituzionale¹.

¹ J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, in *The European Union after the Treaty of Lisbon : visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 60-89.

TITOLO I

IL NUOVO EQUILIBRIO ISTITUZIONALE

CAPITOLO QUINTO

IL QUADRO ISTITUZIONALE E LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE

SOMMARIO: Sezione I. Il titolo III del Trattato istitutivo dell'Unione europea e i principi istituzionali. - 1. L'articolo 13 TUE: Il quadro istituzionale dell'Unione. - 2. L'affermazione del principio di attribuzione delle competenze tra le istituzioni e la codificazione del principio di leale cooperazione interistituzionale. - 2.1. Il Principio di attribuzione delle competenze. - 2.2 Il principio di leale cooperazione. - Sezione II. Le disposizioni concernenti le istituzioni "politiche" dell'Unione. - 3. Il Parlamento europeo. - 3.1. La funzione di controllo politico. - 3.2 La funzione deliberativa del Parlamento. - 4. Il Consiglio europeo. - 4.1 Il potere decisionale del Consiglio europeo. - 4.2. L'organizzazione del Consiglio europeo - 4.3. Il ruolo del Presidente del Consiglio europeo. - 4.4. Il Consiglio europeo nel quadro istituzionale. 5. Il Consiglio. - 5.1 il sistema di voto in Consiglio. - 6. La Commissione. - 6.1 Le attribuzioni della Commissione - 6.2 La composizione e la procedura di elezione della Commissione. - 6.3 La Commissione europea nel quadro istituzionale. - Conclusioni.

Il trattato di Lisbona dedica il titolo III del TUE alle istituzioni dell'Unione. Il concetto di quadro istituzionale nasce dall'esigenza di unificare le istituzioni, al fine di garantire l'unità e la coerenza del sistema nel suo insieme e costituisce la tappa finale del processo iniziato con l'Atto unico europeo.

Dal Trattato di Maastricht, l'unità del quadro istituzionale è stata garantita nei trattati attraverso l'articolo 3(1) TUE, il quale stabiliva che "l'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, sviluppando nel contempo l'*acquis* comunitario".

La definizione di un quadro unico è stata resa indispensabile dalla complessità della struttura a pilastri introdotta da detto trattato e della conseguente distinzione tra il metodo comunitario e il metodo intergovernativo¹. Com'è noto, infatti, il trattato sull'Unione europea ha definito un'architettura istituzionale basata su tre pilastri: quello comunitario; quello della politica comune degli affari esteri e della sicurezza; ed il pilastro della cooperazione giudiziaria e di polizia. Mentre il primo pilastro era

¹ Il trattato di Lisbona sancisce l'abbandono dell'organizzazione dei pilastri e non richiede più la presenza dell'aggettivo unico con riferimento al quadro istituzionale dell'Unione. Per un'analisi degli effetti giuridici dell'abolizione del sistema basato sui tre pilastri si veda J. C. Piris, *The Lisbon Treaty: A legal and political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 67-70.

di carattere sopranazionale, gli altri due erano intergovernativi e pertanto ad essi non veniva applicato il metodo "comunitario"².

La firma del trattato di Lisbona avvenuta il 13 dicembre 2007 costituisce l'evento conclusivo di un lungo processo di riforma iniziato nel corso degli anni novanta, caratterizzati da una serie di revisioni dei trattati³, che tuttavia non hanno permesso di fornire risposte soddisfacenti a quesiti istituzionali di fondamentale importanza. In particolare, alla conclusione del trattato di Nizza, si è imposta la necessità di attuare una riforma istituzionale sostanziale che andasse oltre le esigenze di adattare le istituzioni all'imminente allargamento⁴.

Pertanto il trattato di Nizza, concluso politicamente in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, contemplava già in una dichiarazione allegata al Trattato e intitolata "Dichiarazione sul futuro dell'Europa" le rimanenti tappe da compiere per avviare una fase di riforma complessiva dell'Unione Europea e delle sue strutture.

Il processo delineato dalla dichiarazione prevedeva tre tappe: una prima fase di discussione aperta, una seconda fase più strutturata le cui modalità sarebbero state determinate dal Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001 e, infine, una nuova conferenza intergovernativa che sarebbe stata convocata nel 2004 per redigere le modifiche da apportare ai trattati.

La dichiarazione di Nizza identificava quattro grandi temi sui quali doveva vertere la riflessione: come stabilire e, in seguito, mantenere una delimitazione più precisa delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, conforme al principio di sussidiarietà, quale statuto concedere alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, come operare una semplificazione dei trattati e una razionalizzazione delle disposizioni istituzionali, e infine la definizione del ruolo dei parlamenti nazionali nell'architettura europea.

Un anno dopo, il 15 dicembre 2001, a Laeken, il Consiglio europeo, approvando la Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea impegnava l'Unione a diventare più democratica, più trasparente e più efficace e apriva la via verso l'adozione di una Costituzione per i cittadini europei.

A tal fine, inaugurando un nuovo metodo di revisione dei trattati,⁵ il Consiglio europeo ha convocato una Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing⁶ e

² Sulla riforma "incompleta del trattato di Maastricht, Risoluzione del Parlamento europeo "Risoluzione sui risultati delle conferenze intergovernative", GU C125/81, 18.5.92.

³ Ognuna delle quali è stata approntata da una conferenza intergovernativa (CIG), composta dai rappresentanti dei governi degli Stati membri.

⁴ T. Christiansen, *The European Union after the Lisbon Treaty: An elusive "Institutional Balance"?*, in A. Biondi; P. Eeckhout; S. Ripley (a cura di), *EU law after Lisbon*, Oxford University press, 2012, pp. 232-235.

⁵ Sull'argomento si veda: S. Cassese, *La Costituzione europea*, in Quaderni costituzionali, v.11, n.2, 1991, pp. 48-307; A. Lucarelli, A. Patroni-Griffi, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione Europea*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2009; F. Mancini, *La nascita di una Costituzione per l'Europa*, in F. Mancini, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁶ Il Consiglio europeo ha designato Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene come vicepresidenti della convenzione.

composta da rappresentanti degli Stati membri e degli stati candidati, dei parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione.

Il compito della Convenzione consisteva nel trovare posizioni consensuali sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, come definire meglio i rispettivi compiti tra le istituzioni europee rafforzando la legittimità dell'Unione e assicurare la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna.

La sessione inaugurale della Convenzione si è tenuta il 28 febbraio 2002 e i suoi lavori si sono conclusi il 18 luglio 2003 con la consegna del progetto finale di trattato che istituisce una Costituzione per l'Unione da parte del suo presidente Valéry Giscard d'Estaing alla Presidenza italiana del Consiglio.

In realtà, la Convenzione si è spinta ben oltre il mandato attribuitole dalla dichiarazione di Laeken, giungendo a redigere un progetto di Costituzione, ossia una versione unica e semplificata dei vari trattati esistenti.

Tale progetto ha funto da base per le trattative della Conferenza intergovernativa, cui hanno partecipato i capi di Stato e di governo degli Stati membri e di quelli in via d'adesione, che ha avuto inizio il 4 ottobre 2003 e si è conclusa con l'adozione all'unanimità del testo definitivo della Costituzione, della Conferenza intergovernativa il 18 giugno 2004⁷. Le principali novità istituzionali introdotte dal progetto di trattato costituzionale riguardavano il principio della rappresentanza degressivamente proporzionale dei seggi al Parlamento europeo, l'istituzionalizzazione formale del Consiglio europeo presieduto da un Presidente eletto per un periodo di due anni e mezzo, con conseguente abolizione delle presidenze a rotazione del Consiglio, che avrebbe dovuto riunirsi in veste di Consiglio legislativo nelle deliberazioni in merito ad atti giuridici, l'istituzione di una Commissione con un Presidente direttamente eletto dal Parlamento e di dimensione ridotta, comprendente un collegio di quindici membri e commissari senza diritto di voto, con un sistema di rotazione paritaria tra questi due gruppi e infine la nomina di un ministro degli affari esteri che riuniva le funzioni di commissario alle relazioni esterne e di alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune affiancato al Consiglio.

Le innovazioni concernenti le procedure decisionali riguardavano invece la definizione di un nuovo sistema di maggioranza qualificata, raggiunta con la maggioranza degli Stati membri che rappresentano i tre quinti della popolazione,

⁷ Per oltre due mesi, i ministri degli affari esteri e i capi di Stato o di governo si sono riuniti regolarmente per cercare di giungere a un compromesso. In occasione delle prime riunioni e prese di posizione regnava una certa preoccupazione, poiché alcuni paesi rivendicavano il diritto di riaprire il dibattito sugli aspetti che erano stati oggetto di consenso nell'ambito della Convenzione. Se il dibattito fosse stato riaperto, si sarebbe rischiato di vedere ogni governo cercare di far valere le proprie rivendicazioni nazionali e di favorire la pratica del sistema di concessioni reciproche che aveva arrecato grave danno alla precedente Conferenza intergovernativa. Durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003, non è stato possibile giungere a un accordo globale sulla Costituzione. Di fatto, gli Stati non sono riusciti ad accordarsi su due questioni fondamentali, ossia le future modalità del voto maggioritario nell'ambito del Consiglio e la composizione della Commissione. La conferenza intergovernativa ha dunque demandato alla presidenza irlandese la prosecuzione delle consultazioni. Avendo raggiunto un accordo politico il 18 giugno 2004, in esito ai lavori della CIG, il progetto di Costituzione è stato trasmesso ai capi di Stato che l'hanno firmato il 29 ottobre 2004.

l'estensione della maggioranza qualificata al Consiglio dei Ministri a circa venti basi giuridiche relative alle politiche e alle azioni interne dell'Unione e la creazione di clausole passerella, che avrebbero permesso di estendere ulteriormente il voto a maggioranza qualificata sulla base di una procedura facilitata e l'adozione delle leggi e delle leggi quadro europee tramite voto congiunto del Parlamento europeo e del Consiglio diventava la regola generale.

La ratifica della Costituzione rappresentava l'ultima fase da superare prima della sua entrata in vigore, che doveva realizzarsi secondo le rispettive norme costituzionali degli Stati membri, sia tramite ratifica da parte del Parlamento oppure mediante referendum. La bocciatura della Costituzione nei referendum tenutisi in Francia e in Olanda ha determinato l'arresto del processo di approvazione che ha tuttavia aperto un periodo di riflessione che ha portato, nel maggio 2007, a una riapertura del processo di revisione dei trattati in seguito al raggiungimento di un compromesso in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007.

I leader europei hanno convenuto un mandato per la convocazione di una Conferenza intergovernativa, incaricata di finalizzare e adottare non più una Costituzione ma un "trattato di modifica" per l'Unione europea.

Il testo definitivo del trattato elaborato dalla Conferenza intergovernativa è stato approvato in occasione di una riunione informale del Consiglio europeo, che si è svolto a Lisbona il 18 e 19 ottobre. Il trattato di Lisbona è stato firmato dagli Stati membri il 13 dicembre 2007.

Alla luce del lungo e complesso processo di revisione dei trattati e in particolare dell' adeguamento delle disposizioni istituzionali, la sezione I sarà dedicata al principio di leale cooperazione e del principio di attribuzione orizzontale affermati dall' articolo 13 TUE nel quadro del nuovo quadro istituzionale, mentre la sezione II metterà in evidenza le nuove attribuzioni delle istituzioni dell'Unione e le basi giuridiche che disciplinano la ripartizione delle competenze che hanno modificato l' equilibrio istituzionale.

Sezione I. Il titolo III del Trattato istitutivo dell'Unione europea e i principi istituzionali.

Il trattato sull'Unione europea opera una chiara distinzione tra le istituzioni dell'Unione *stricto sensu* e gli organi e gli organismi dell'Unione, elencando le prime nell'articolo 13 del TUE.

La dottrina ha proposto varie classificazioni delle caratteristiche appartenenti esclusivamente alle istituzioni. Tra i principali criteri identificati figurano l'autonomia funzionale e procedurale e la loro istituzione tramite disposizioni di diritto primario¹.

La prima è a esse attribuita dall'articolo 288 del TFUE nella misura in cui stabilisce che "per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri", tali atti giuridici devono essere motivati e sono sottoposti alla giurisdizione della Corte², mentre l'autonomia procedurale deriva dalla capacità di ciascun'istituzione di adottare il proprio regolamento interno³, e di elaborare lo stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario successivo.

Tuttavia il secondo criterio, pur costituendo una condizione necessaria, non è esaustivo: va considerato che anche altri organi consultivi dell'Unione, quali il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale, godono della prerogativa di organizzare il proprio funzionamento interno, inoltre la formulazione dell'articolo 314(1) TFUE esclude la Banca centrale dall'esercizio della previsione di bilancio.

A ben vedere non è corretto nemmeno affermare che le istituzioni sono le uniche a godere di una base giuridica di diritto primario: anche l'istituzione dell'Agenzia europea per la difesa, Europol ed Eurojust tra le agenzie europee e la Banca europea per gli investimenti sono previsti dai Trattati istitutivi⁴.

Poste le criticità presentate, sembra opportuno considerare prevalente il criterio formale stabilito dall'articolo 13 TUE al fine di operare una distinzione tra le istituzioni e gli altri organi di varia natura dell'Unione⁵.

Tuttavia anche all'interno della categoria delle istituzioni i trattati sembrano tracciare una linea di demarcazione tra le istituzioni politiche, oggetto della presente analisi, le cui funzioni e attribuzioni generali sono delineate nel TUE e la Banca centrale e la Corte dei conti, annoverate tra le istituzioni dell'Unione all'articolo 13 TUE ma le cui competenze sono definite esclusivamente nel TFUE⁶.

¹ C. Chevallier-Govers, *Article 13-The institutions*, in H.-J. Blanke and S. Mangiameli (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*, Berlin/Heidelberg: Springer, 2013, p. 537.

² La Corte di Giustizia esercita un controllo di legittimità anche sugli atti degli organi o organismi dell'Unione ma solo quando destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

³ Articolo 232 TFUE (Parlamento europeo); articolo 235(3) TFUE (Consiglio europeo); articolo 240(3) TFUE (Consiglio); articolo 249(1) TFUE (Commissione); articolo 253 TFUE (Corte di giustizia); articolo 287(4) TFUE (Corte dei Conti).

⁴ Articoli 308-309 TFUE (BEI); articolo 85 TUE (Eurojust); articolo 88 TUE (Europol).

⁵ C. Blumann; L. Dubouis, *Droit Institutionnel de l'Unione européenne*, Lexis Nexis, 2010, p. 223.

⁶ La Corte di giustizia non verrà considerata come parte dell'equilibrio istituzionale, data

La collocazione del titolo III sulle disposizioni relative alle istituzioni, che segue il titolo dedicato ai principi democratici denota che le istituzioni sono al servizio del progetto europeo e, in particolare, il principio di democrazia rappresentativa, esplicitato nel titolo II TUE all' articolo 10(1) non contraddistingue solamente l' Unione come organizzazione internazionale e quindi nella sua proiezione esterna ma ne caratterizza anche il funzionamento interno.

Il paragrafo due del suddetto articolo afferma che i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo mentre gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini, esplicitando il legame diretto nel primo caso e indiretto nel secondo, tra i cittadini e la partecipazione alla vita democratica dell'Unione⁷.

Tale formulazione afferma una doppia legittimazione su cui si basa l'intera architettura dell'Unione⁸.

Infine l'articolo 17(1) del TUE affida alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e al tempo stesso ribadisce la sua responsabilità collettiva dinanzi al Parlamento⁹.

1. L'articolo 13 TUE: Il quadro istituzionale dell'Unione

L'Unione europea dispone, come recita l'art.13, par.1, TUE di "un quadro istituzionale che mira a promuoverne i valori, perseguirne gli obiettivi, servire i suoi interessi, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni". Il secondo comma specifica le istituzioni che fanno parte di questo quadro istituzionale. La formulazione dell'articolo legittima tuttavia un'accezione più ampia, tale da ricomprendere indistintamente tutti gli organismi operanti nell'ambito dell'Unione, poiché l'esigenza di assicurare la coerenza complessiva dell'azione di questa, affermata dall'articolo 13 TUE, ha ragion d'essere in relazione al funzionamento del sistema istituzionale nel suo complesso¹⁰.

Infatti, sebbene nel sistema istituzionale dell'Unione la nozione d'istituzione risulti riservata fin dalle origine alle sole elencate nei trattati e attualmente enunciate nel par.1, comma 2 dell'articolo 13 TUE e, unicamente ad esse si riferisce il Capo I della parte IV del TFUE, alle istituzioni delle originarie comunità europee si sono

la natura delle sue funzioni.

⁷ Va inoltre evidenziato che il titolo II del TUE integra la cittadinanza dell'UE nelle disposizioni relative ai principi democratici (articolo 9 TUE) e rafforza il vincolo tra cittadinanza e democrazia (articoli 10 e 11 del TUE).

⁸ O. Hoing; W. Wessels, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance, Secretariat or Partner to the European Council?*, in M. Chang; J. Monar, *The European Commission in the Post-Lisbon era of Crises*, Cahiers du Collège d'Europe / College of Europe Studies - Volume 16, 2013.

⁹ Articolo 17(8) TUE.

¹⁰ R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli, 2010, pp. 51-52.

progressivamente affiancati ulteriori organi, di diverso livello e funzioni, nati non solo sulla base di decisioni prese a livello di trattati o di previsioni esplicite di questi, ma anche di decisioni autonome delle stesse istituzioni dell'Unione¹¹.

La giurisprudenza della Corte in materia di categorizzazione degli organi e organismi dell'Unione non ha favorito il raggiungimento di un consenso nel dibattito dottrinale in quanto l'estensione dell'applicazione delle norme il cui ambito è circoscritto dai trattati alle "istituzioni" è stato interpretato caso per caso giungendo a conclusioni diverse¹².

Va tuttavia rilevato che la formulazione dell'articolo 13 TUE riunendo le disposizioni precedentemente stabilite dagli ex articoli 3TUE e 7TCE che sancivano rispettivamente il quadro istituzionale unico, l'elenco delle istituzioni e il principio di attribuzione orizzontale, semplifica le disposizioni istituzionali favorendo la distinzione tra le prerogative riservate alle istituzioni e le funzioni degli altri organi.

L'articolo 13(1) TUE elenca le missioni affidate alle istituzioni, prima tra tutte la promozione dei valori dell'Unione definiti all'articolo 2 del TUE, una lista che viene ampliata rispetto ai Trattati di Maastricht e Amsterdam fino ad includere il principio di pluralismo della società, della non discriminazione, della tolleranza, della solidarietà e della parità tra donne e uomini.

Il secondo compito assegnato alle istituzioni dall'articolo 13 del TUE è quello di perseguire gli obiettivi dell'Unione, definiti dall'articolo 3 del TUE.

Il dovere di servire gli interessi dell'Unione, quelli dei suoi cittadini e quelli degli Stati membri, sembra stabilire un equilibrio tra le istituzioni rappresentative di tali interessi così come definite dall'articolo 10(2) TUE¹³.

Infine la garanzia di coerenza, l'efficacia e la continuità delle politiche e delle azioni dell'Unione richiedono una stretta cooperazione istituzionale, la cui mediazione è affidata alla Commissione europea all'articolo 17(1) TUE.

Precedentemente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le istituzioni erano

¹¹ Benché solamente una revisione dei trattati possa elevare un'agenzia o un organismo al rango di istituzione, e questo non sia avvenuto, il Trattato di Lisbona ha rafforzato lo status, degli organi consultivi a cui è stato consacrato il capo 3 del Titolo I, Parte sesta del TFUE, dedicato alle disposizioni istituzionali.

¹² Nella sentenza del 4 febbraio 1992, *Adam contro Commissione*, causa C-828/79, la Corte ha interpretato l'art. 7, par 1 TCE in modo restrittivo affermando che "i Trattati istitutivi delle Comunità contengono disposizioni che precisano quali sono le istituzioni delle tre comunità. Il Comitato economico e sociale e la Corte dei conti non rientrano tra queste istituzioni. Ne consegue che la consultazione del Comitato economico e sociale e della Corte dei conti non era obbligatoria" mentre la sentenza del 3 marzo 1988, causa C-85/86, *Commissione c. Bei* rappresenta un caso di interpretazione estensiva dello stesso articolo. La Banca europea degli Investimenti sosteneva di non essere né una istituzione né un servizio delle Comunità, ma di godere nei confronti di queste di una posizione autonoma per il suo status giuridico, tuttavia la Corte ha affermato che: "il riconoscimento alla Banca di siffatta autonomia funzionale e istituzionale non ha la conseguenza di distaccarla completamente dalle Comunità e di sottrarla a qualsiasi norma di diritto comunitario. Infatti, emerge in particolare dall'art. 130 del trattato che la Banca ha il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi della Comunità e pertanto si colloca, in base al trattato, nel contesto comunitario".

¹³ L'articolo 10(2) TUE stabilisce che Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

elencate senza essere incluse in un'architettura solida e strutturata. Le istituzioni politiche sono le prime a essere menzionate tra le istituzioni elencate nell'art. 13 (1), TUE: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione.

L'ordine con cui sono enumerate le istituzioni nel trattato di Lisbona non è neutrale¹⁴. Al Parlamento è riservato il privilegio di aprire la lista, giacché organo democraticamente eletto e rappresentativo dei cittadini europei. Questo loro carattere è determinato non solo dalla composizione contraddistinta da un'impronta politica, ma anche dalle funzioni assolate all'interno del sistema istituzionale attraverso la partecipazione, anche se con ruoli differenti, al processo decisionale. Esse inoltre orientano, tramite le rispettive funzioni, la vita e gli indirizzi politici dell'Unione. È quindi comprensibile che il rapporto esistente tra queste istituzioni, quale definito dalle successive revisioni dei trattati, abbia tradizionalmente identificato l'effettivo assetto istituzionale dell'Unione e l'equilibrio che lo caratterizza.

L'elemento di novità di maggior rilievo di quest'articolo risiede nell'elevazione al rango di istituzione del Consiglio europeo e della Banca centrale¹⁵.

Creato nel 1974 su iniziativa del Presidente francese Valérie Giscard d'Estaing, il Consiglio europeo è rimasto per lungo tempo un'entità informale. Sebbene abbia fatto apparizione nei trattati con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo è stato formalmente annoverato tra le istituzioni solamente con il trattato di Lisbona, che ne definisce chiaramente le attribuzioni, la composizione e le competenze.

Nonostante le iniziali reticenze dei paesi meno popolati, che temevano un eccessivo indebolimento della Commissione, l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo è stata accettata all'unanimità in seguito alle garanzie espresse dall'articolo 15(1) TUE che non gli riconosce nessun potere legislativo, in sede di Conferenza intergovernativa.

L'istituzionalizzazione del Consiglio europeo testimonia la crescente importanza dell'integrazione europea nella politica nazionale¹⁶ ed ha avuto delle ripercussioni sull'equilibrio istituzionale, in particolare sul potere decisionale del Consiglio e sul ruolo di promotore dell'interesse generale e di iniziativa della programmazione annuale e pluriennale affidato alla Commissione.

Nei precedenti trattati il Consiglio europeo era qualificato come organo deliberante, cui era affidato il compito di sviluppare e definire le linee politiche della Comunità, questo compito rafforzato e affidato a un'istituzione ha parzialmente indebolito il monopolio dell'iniziativa legislativa della Commissione, benché sul piano formale nessuna disposizione dei trattati preveda una tale ipotesi¹⁷. Inoltre l'evoluzione del ruolo del Consiglio europeo sembra aver controbilanciato la progressiva condivisione dei poteri legislativi e di bilancio tra il Parlamento e il

¹⁴ Il TUE e il TFUE disciplinano le attribuzioni e le modalità di funzionamento delle istituzioni seguendo lo stesso ordine: Parlamento europeo, Consiglio europeo, Consiglio e Commissione.

¹⁵ Diversamente dal Consiglio europeo, il quale figurava tra le istituzioni dell'Unione già nel Trattato costituzionale (Art. I-19), l'inclusione della Banca centrale è avvenuta solamente con il Trattato di Lisbona.

¹⁶ A. Duff, *The struggle for Europe's constitution*, London: IB Tauris, 2009.

¹⁷ Sull'argomento si veda O. Hoing; W. Wessels, 2013, *op.cit.*

Consiglio a favore di quest'ultimo¹⁸, rafforzando la componente intergovernativa del quadro istituzionale.

2. L'affermazione del principio di attribuzione delle competenze tra le istituzioni e la codificazione del principio di leale cooperazione interistituzionale

L'articolo 13 TUE afferma nel quadro istituzionale due principi generali che regolano le relazioni tra le istituzioni dell'Unione: il principio di attribuzione delle competenze a livello orizzontale e il principio di leale cooperazione istituzionale. Mentre il primo era già stato esplicitato nei trattati nella formulazione dell'articolo 7 del TUE, il secondo ha conservato la caratteristica di principio non scritto fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Entrambi i principi sono caratterizzati da un duplice ambito di applicazione, ovvero oltre a disciplinare i rapporti istituzionali regolano le relazioni tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.

Va tuttavia evidenziato che i due principi hanno avuto uno sviluppo inverso: il principio di attribuzione è stato affermato nel diritto primario inizialmente nella sua dimensione orizzontale e in seguito con il trattato di Maastricht¹⁹ è stato esteso alla disciplina della ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione, mentre il principio di leale cooperazione, apparso nei trattati imponendo un dovere di cooperazione degli Stati membri con l'Unione è stato esteso alla dimensione istituzionale solo dal Trattato di Lisbona.

2.1. Il Principio di attribuzione delle competenze

L'articolo 5 paragrafi 1 e 2 del TUE prevede che "la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, in virtù di tale principio l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione dai trattati appartiene agli Stati membri". Il principio di attribuzione trova un parallelo nel principio "gemello" formulato all'articolo 13(2) TUE con riferimento alle competenze delle istituzioni dell'Unione.

Le origini del principio di attribuzione orizzontale risalgono al Trattato di Roma il cui articolo 4 stabiliva che ciascuna istituzione doveva agire nei limiti stabiliti dai trattati. Tale formulazione è stata ripresa all'articolo 13 (2) TUE. Nelle attribuzioni conferite a ciascuna istituzione, da esercitare "secondo le procedure, condizioni e finalità previste dai Trattati", si riflette l'equilibrio istituzionale.

Come osservato dalla Corte di giustizia, pronunciandosi sulle disposizioni dell'allora TCE, "questo ha instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità, secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della Comunità e nella realizzazione

¹⁸ C. Chevallier-Govel, 2913, op.cit, p.550.

¹⁹ Sull'argomento si veda G. de Búrca, *Limiting EU Powers*, in *European Constitutional Law Review*, vol.1, 205, pp. 92-98.

dei compiti affidatili. Il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni"²⁰.

Il Principio di equilibrio istituzionale è una diretta conseguenza del principio di attribuzione orizzontale e il suo sviluppo come principio autonomo e indipendente da quest'ultimo è avvenuto in via giurisprudenziale solamente con la sentenza *Koster*²¹.

La formulazione di tale principio, precedentemente espresso negli articoli 5 TCE per quanto concerne la dimensione verticale e 7(1) TCE, non esplicitavano l'attribuzione agli Stati membri delle competenze non espressamente conferite dai trattati all'Unione.

L'articolo 13(2) del TUE opera inoltre una chiarificazione nella formulazione del principio di attribuzione orizzontale, specificando che il rispetto delle attribuzioni deve avvenire "secondo le procedure, condizioni e finalità" previste dai trattati. Tale formulazione esplicita il legame tra il principio e le basi giuridiche che disciplinano le rispettive attribuzioni sia nella dimensione verticale tra Stati membri e Istituzioni dell'Unione sia tra le istituzioni stesse, riconoscendo e integrando la consolidata giurisprudenza concernente l'applicazione della corretta base giuridica a fondamento di un atto dell'Unione²².

Il Principio di attribuzione nella sua dimensione orizzontale rappresenta lo strumento per il mantenimento dell'equilibrio istituzionale affermando che quello che le istituzioni sono o non sono intitolate a fare è esplicitamente espresso nei trattati attraverso le basi giuridiche che disciplinano attribuzioni, competenze e procedure.

Tuttavia, come evidenziato nell'analisi presentata nel capitolo dedicato ai conflitti sulle basi giuridiche²³, entrambi gli strumenti non sono riusciti ad arginare i tentativi delle istituzioni di estendere le proprie competenze con la conseguente progressiva modifica dell'equilibrio istituzionale.

Il problema sollevato dalla prassi istituzionale nell'ambito del rispetto del principio di attribuzione concerne la spesso difficile distinzione tra gli obiettivi dei trattati e le competenze delle istituzioni²⁴.

2.2 Il Principio di leale cooperazione

Il principio di "leale cooperazione" viene affermato all'articolo 4 del TUE nel quadro delle relazioni tra l'Unione europea e gli Stati membri, e all'articolo 13(2) del TUE nel quadro delle relazioni tra le istituzioni dell'Unione.

L'articolo 13(2) TUE introduce per la prima volta nel diritto primario il principio di origine giurisprudenziale della leale cooperazione tra le istituzioni riconoscendo il dovere che ogni istituzione europea è tenuta a ottemperare ai fini del buon

²⁰ Sentenza 22 maggio 1990, *Parlamento c. Consiglio*, cit.

²¹ Sentenza 17 dicembre 1970, *Einfuhr-und-Vorratsstelle Getreide c. Köster*, cit.

²² Per un approfondimento si rimanda al capitolo terzo.

²³ Si fa riferimento al capitolo terzo.

²⁴ S.Prechal; S. de Vries; H. van Eijken, 2010, *op. cit.*, pag. 215.

funzionamento dell'Unione²⁵.

Secondo l'articolo 13 TUE, il principio di "leale cooperazione" deve essere rispettato dalle istituzioni europee, ovvero: il Parlamento europeo; il Consiglio europeo; il Consiglio; la Commissione europea; la Corte di giustizia dell'Unione europea; la Banca centrale europea; la Corte dei conti.

Tuttavia, il suddetto articolo non rappresenta l'unica disposizione che richiama tale principio nel TUE. L'articolo 17(1) incarica la Commissione di coordinare e promuovere tale cooperazione attraverso la programmazione annuale e pluriennale.

Inoltre, il dovere di leale cooperazione compare in via meno esplicita anche in *lex specialis* quali l'articolo 312(5) TFUE nell'ambito della procedura che stabilisce il quadro finanziario pluriennale²⁶ e l'articolo 249 TFUE, il quale stabilisce che il Consiglio e la Commissione debbano procedere a reciproche consultazioni organizzando di comune accordo le modalità della loro collaborazione. Infine l'articolo 295 TFUE stabilisce che "il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione".

La conclusione tra le istituzioni di accordi interistituzionali destinati a disciplinare formalmente aspetti delle reciproche relazioni risulta quindi giustificata dall'obbligo di cooperazione interistituzionale, al fine di perseguire gli obiettivi e servire gli interessi dell'Unione²⁷.

Va tuttavia considerato che l'attuale formulazione dell'articolo 295 TFUE riprende sostanzialmente la definizione di accordo interistituzionale espressa nella dichiarazione relativa all'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea in cui "la Conferenza rammenta che il dovere di cooperazione leale che deriva dall'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea e che regola le relazioni tra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie regola anche le relazioni tra le istituzioni comunitarie stesse. Per quanto riguarda le relazioni tra le istituzioni, allorché risulta necessario, nel quadro di tale dovere di cooperazione leale, agevolare l'applicazione delle disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione possono concludere accordi interistituzionali. Tali accordi non possono né modificare né completare le disposizioni del trattato e possono essere conclusi unicamente con l'accordo di queste tre istituzioni".

L'articolo 295 TFUE non fa riferimento al dovere di leale cooperazione ma bensì alle modalità di cooperazione il cui sviluppo ha caratterizzato le relazioni

²⁵ Prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il principio della leale cooperazione è stato codificato nella dichiarazione approvata dalla Conferenza intergovernativa di Nizza, relativa all'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea, concernente il dovere di cooperazione leale delle istituzioni comunitarie.

²⁶ "Nel corso della procedura di adozione del quadro finanziario, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa".

²⁷ Si veda la sezione II del capitolo secondo in cui sono stati analizzati gli Accordi interistituzionali, il loro sviluppo e il loro valore giuridico mentre nel capitolo sesto sono state approfondite le implicazioni della costituzionalizzazione degli accordi interistituzionali operata dal Trattato di Lisbona.

interistituzionali a partire dall'inizio degli anni ottanta.

Il contenuto della dichiarazione è stato ripreso sia nella formulazione dell'articolo 13 TUE che dell'articolo 295 TFUE. Tale scelta da un lato riconduce direttamente il principio della leale cooperazione al quadro istituzionale nel suo insieme riconoscendo la portata generale del principio istituzionale, dall'altro lato sembra limitare il campo di applicazione degli strumenti che i trattati stessi mettono a disposizione delle istituzioni per attuare la cooperazione necessaria per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Benché l'articolo 13(2) TUE faccia esplicito riferimento alle istituzioni in esso elencate, nel TFUE la base giuridica per gli accordi interistituzionali è limitata ad una sola tipologia di accordi: gli accordi conclusi tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione²⁸.

La necessità di cooperazione tra le istituzioni affermata dai trattati sia in via generale che con riferimento a settori specifici sembra non trovare corrispondenza negli strumenti giuridici creati dai trattati stessi.

²⁸ Per un'analisi approfondita della dichiarazione relativa all'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea, si veda R.Baratta, *La Dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n.4, 2001, pp. 744-749.

Sezione II. Le disposizioni concernenti le istituzioni “politiche” dell'Unione

La sezione II del Capitolo dedicato al quadro istituzionale dell' Unione configurato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona è stata consacrata alle istituzioni politiche dell' Unione: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione.

Diversamente dal trattato di Nizza, il trattato di Lisbona opera una separazione tra le disposizioni generali regolate nel TUE e quelle dettagliate che figurano nel TFUE.

Ne consegue che al fine di mettere in evidenza l' evoluzione di ciascuna istituzione nel quadro istituzionale debbano essere analizzate le disposizioni istituzionali predisposte in entrambi i trattati.

In particolare sono state analizzate le attribuzioni suscettibili di apportare mutamenti sia nei rapporti bilaterali che sull' equilibrio istituzionale nel suo insieme, in seguito al rafforzamento e all' estensione dell' ambito di applicazione del metodo comunitario.

3. Il Parlamento europeo

L'articolo 14 del TUE determina il ruolo del Parlamento europeo nel quadro istituzionale, esso esercita, congiuntamente al Consiglio, le funzioni legislative e di bilancio, funzioni di controllo politico e consultive ed elegge il Presidente della Commissione.

Il secondo paragrafo afferma che il Parlamento è composto da cittadini dell' Unione¹, stabilendo un legame diretto tra il Parlamento e i cittadini degli Stati membri e fissa le regole che ne determinano la composizione².

La nuova formulazione del suddetto paragrafo ha modificato il mandato dei deputati al Parlamento europeo³, formalizzando il principio di sovranità popolare⁴ che è stato gradualmente affermato in seno alla Comunità a partire dalla metà degli anni settanta con la presentazione del rapporto *Tindemans*⁵. Il tema della

¹ L' articolo 189 TCE definiva il Parlamento come l' istituzione rappresentante i popoli degli stati.

² Ovvero: una rappresentanza dei cittadini degressivamente proporzionale; un numero massimo di 750 membri, più il suo Presidente e stabilisce un numero minimo e un numero massimo di rappresentanti per Stato membro.

³ Il trattato di Lisbona ha modificato il mandato ufficiale dei deputati al Parlamento europeo, che da "rappresentanti dei popoli degli Stati" sono divenuti "rappresentanti dei cittadini dell'Unione".

⁴ Il concetto di cittadinanza dell'Unione europea, formalmente introdotto nell'ordinamento costituzionale dal trattato di Maastricht nel 1993, comprendeva il diritto di partecipare, a determinate condizioni, alle elezioni europee e comunali in Stati membri diversi dal proprio, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è ormai giuridicamente vincolante in virtù del trattato di Lisbona, ha rafforzato tale diritto come pure altri diritti civili.

⁵ Il rapporto Tindemans, presentato al Consiglio europeo il 29 dicembre 1975 dall'omonimo primo ministro belga, conteneva un progetto sullo sviluppo dell'Unione europea diviso in cinque sezioni: una visione comune dell'Europa, l'Europa nel mondo, l'Europa

rappresentanza ha costituito sin dalla Convenzione sul futuro dell'Europa convocata dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001, un elemento centrale nel dibattito. L'accettazione del principio di rappresentanza degressivamente proporzionale ha acceso l'opposizione di alcuni Stati membri, in quanto la sua applicazione produce distorsioni di rappresentatività a favore dei paesi meno popolosi. Questi ultimi sono tuttavia riusciti, nel corso della Conferenza intergovernativa 2004, ad aumentare il numero minimo di rappresentanti per Stato membro da 4 a 6 membri.

Diversamente da quanto previsto dai trattati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il numero di rappresentanti per Stato membro non è stabilito direttamente dai trattati, ma è rinviato ad una decisione del Consiglio europeo, adottata all'unanimità su proposta del Parlamento europeo e previa approvazione di quest'ultimo.

L'articolo 2 del protocollo n 36 sulle misure transitorie prevede che "In tempo utile prima delle elezioni del Parlamento europeo del 2014, il Consiglio europeo adotti, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, secondo comma, del trattato sull'Unione europea, una decisione che stabilisca la composizione del Parlamento europeo". Tale scelta, effettuata allo scopo di evitare la necessità di ricorrere a revisioni dei trattati in seguito a futuri allargamenti, coinvolge direttamente il Parlamento nella definizione della sua composizione tutelandone il potere di autorganizzazione che contraddistingue le istituzioni dell'Unione.

La definizione di una nuova composizione del Parlamento, più vicina alla realtà demografica e tale da riflettere meglio la cittadinanza europea, costituiva lo strumento principe per rafforzarne la legittimità democratica nell'esercizio delle competenze attribuitegli dal nuovo trattato⁶.

il Parlamento ha deciso di correggere le disparità storiche nella distribuzione dei seggi e di adeguare la propria composizione a cadenza regolare, al fine di riflettere i cambiamenti demografici ed eventuali futuri allargamenti⁷.

Secondo il principio della proporzionalità degressiva gli interessi delle minoranze sono protetti se si concede agli Stati meno popolosi una rappresentanza relativamente più alta rispetto agli Stati più popolosi⁸.

economica e sociale, l'Europa dei cittadini, il rafforzamento delle istituzioni.

Il rapporto concludeva che i cittadini dovevano essere avvicinati alle istituzioni europee attraverso azioni che riguardavano la protezione dei diritti fondamentali, la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, l'instaurazione della libera circolazione delle persone, di una politica comune di educazione e di informazione.

Il rapporto attribuiva al Parlamento europeo maggiori poteri, quali l'iniziativa legislativa, e al Consiglio europeo la facoltà di indicare sistematicamente gli organi competenti a dare attuazione alle sue decisioni. Il rapporto non fu accolto con grande entusiasmo e fu accantonato dopo diverse discussioni, a causa di contrasti politici all'interno della Comunità. Bulletin of the European Communities Supplement 1/76, European Union, Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 ottobre 2007 sulla composizione del Parlamento europeo, 2007/2169(INI).

⁷ *Ibidem*.

⁸ La forte sottorappresentazione della Germania nel Parlamento europeo ha costituito parte della motivazione presentata dai ricorrenti dinanzi la Corte costituzionale federale tedesca

Il Parlamento europeo, sulla base dell' articolo 14(2) TUE e l' articolo 2, paragrafi 1 e 2 del protocollo 36 sulle disposizioni transitorie in scadenza, e in applicazione del principio di proporzionalità degressiva, ha approvato la proposta di Regolamento del Consiglio sulla composizione del Parlamento, che è entrato in vigore il 30 giugno del 2013, al fine di permettere agli Stati membri di adottare in tempi utili le misure interne necessarie all' organizzazione delle elezioni del Parlamento europeo per la legislatura 2014-2019. Il progetto di decisione tenendo conto delle tendenze demografiche e rispettando l' equilibrio istituzionale complessivo, lasciava inalterata la ripartizione dei seggi proposta dal Parlamento nella sua risoluzione del 13 marzo 2013. La decisione sarà revisionata prima dell' inizio della legislatura 2019-2024 sulla base di un' iniziativa del Parlamento europeo presentata entro la fine del 2016, allo scopo di instaurare un sistema di revisione che permetta una ripartizione democratica, trasparente ed equa dei seggi.

3.1. La funzione di controllo politico

La funzione di controllo politico svolta dal Parlamento varia da istituzione a istituzione. Se la sua posizione è relativamente forte *vis à vis* della Commissione, il Parlamento ha un controllo molto limitato nei confronti del Consiglio e quasi inesistente nei confronti del Consiglio europeo⁹.

L'articolo 17(7) del TUE sottopone il Presidente della Commissione e il suo collegio a un voto di approvazione del Parlamento, inoltre la Commissione è responsabile davanti al Parlamento nel corso del suo mandato e quest' ultimo può votare una mozione di censura del Collegio dei Commissari, secondo le modalità di cui all'articolo 234 TFUE. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione¹⁰.

Inoltre, il trattato di Lisbona rafforza il legame politico tra il Parlamento e la

contro il trattato di Lisbona. Nella sentenza del giugno 2009, la Corte ha concluso, dopo un'interessante discussione sui meriti della proporzionalità degressiva, che il sistema proposto dal trattato è accettabile non essendo l'Unione uno Stato federale. La Corte ha ritenuto che, a dispetto delle aspirazioni dell'Unione riguardo alla cittadinanza europea, il Parlamento europeo è di fatto composto da rappresentanti nazionali. A differenza del Bundestag, il Parlamento non è un'assemblea di pari, né costituisce l'autorità suprema del popolo sovrano europeo. La rappresentanza tedesca in altri ambiti del sistema di governo dell'Unione compensa quello che, in altre circostanze, potrebbe essere considerato un suo trattamento iniquo in seno al Parlamento europeo. Inoltre, il trattato prevede strumenti opzionali di democrazia partecipativa transnazionale, come l'iniziativa dei cittadini, che integrano utilmente il ruolo dei deputati europei. La sentenza del tribunale di Karlsruhe in merito al trattato di Lisbona resta controversa e rileva la delicatezza della questione della futura composizione del Parlamento europeo. Almeno, ora che il trattato di Lisbona è in vigore, sarà essenziale, ai fini della decisione sulla futura composizione del Parlamento, applicare in modo scrupoloso il principio della proporzionalità degressiva.

⁹ Va tuttavia ricordato che il Parlamento gode di un' assoluta autonomia istituzionale dal momento che nessun' altra istituzione ha il potere di sciogliere l' assemblea.

¹⁰ Tale potere, già previsto dal trattato di Maastricht, è stato esteso dal Trattato di Lisbona al Vice-Presidente della commissione, Alto Rappresentante per la politica estera.

Commissione, stabilendo che il Consiglio europeo deve tener conto delle elezioni del Parlamento e deve effettuare consultazioni le opportune consultazioni nel proporre al Parlamento un candidato alla carica di presidente della Commissione che dovrà essere eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Nella dichiarazione relativa all'articolo 17 paragrafi 6 e 7 del TUE la conferenza intergovernativa ha ritenuto che "conformemente alle disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo siano congiuntamente responsabili del buono svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea. Pertanto, rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo procederanno, preliminarmente alla decisione del Consiglio europeo, alle consultazioni necessarie nel quadro ritenuto più appropriato. Conformemente all'articolo 17(7) primo comma tali consultazioni riguarderanno il profilo dei candidati alla carica di presidente della Commissione, tenendo conto delle elezioni del Parlamento europeo. Le modalità di tali consultazioni potranno essere precisate, a tempo debito, di comune accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo".

Il Parlamento possiede anche altri strumenti di controllo nei confronti della Commissione: l'esame e la discussione della Relazione sullo stato dell'Unione conformemente all'articolo 233(1) TFUE; il controllo sull'implementazione del bilancio, sancito dagli articoli 318-319 TFUE; ed infine la possibilità di presentare interrogazioni scritte e orali, ai sensi dell'articolo 230(2) TFUE¹¹.

L'esercizio dei poteri di controllo del Parlamento nei confronti del Consiglio e del Consiglio europeo sono limitate a pochi casi previsti dai trattati. L'articolo 15(6)TUE stabilisce che il Presidente del Consiglio europeo presenti una relazione al Parlamento dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo e conformemente all'articolo 235(2) TFUE, il Presidente del Parlamento può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo¹².

Ai sensi dell'articolo 230(3)TFUE "Il Consiglio europeo e il Consiglio sono ascoltati dal Parlamento europeo, secondo le modalità previste dal regolamento interno del Consiglio europeo e da quello del Consiglio".

Il Parlamento, sebbene non espressamente previsto dalle disposizioni dei trattati, ha disciplinato tale procedura relativa alle dichiarazioni della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo all'articolo 110 del suo regolamento stabilendo che: "I membri della Commissione, del Consiglio e del Consiglio europeo possono in qualsiasi momento chiedere la parola al Presidente del Parlamento per rilasciare una dichiarazione. Il Presidente del Consiglio europeo rende una dichiarazione al termine di ogni riunione dello stesso. Il Presidente del Parlamento decide quando tale dichiarazione possa essere fatta e se debba essere seguita da una discussione

¹¹ Nel sopracitato accordo quadro, Parlamento e Commissione hanno definito le modalità pratiche della loro cooperazione.

¹² L'articolo 4(2) del Regolamento interno del Consiglio europeo stabilisce che "Il presidente del Parlamento europeo può essere invitato per essere ascoltato dal Consiglio europeo. Tale scambio di opinioni ha luogo all'inizio della riunione del Consiglio europeo, a meno che il Consiglio europeo all'unanimità non decida diversamente".

approfondita. Una dichiarazione seguita da discussione può essere conclusa da una risoluzione, presentata da una commissione, un gruppo politico o almeno quaranta deputati".

Il regolamento interno del Consiglio appare molto meno dettagliato e all'articolo 26 stabilisce che il Consiglio possa presentare la sua posizione al Parlamento per mezzo di una dichiarazione scritta.

Per quanto riguarda la prassi concernente la presentazione del programma di lavoro della presidenza di turno del Consiglio e di un rapporto finale sui risultati del semestre, questa è stata riconosciuta e affermata all'articolo 5 del regolamento interno del Consiglio europeo. Lo stesso articolo disciplina la presentazione, da parte del Presidente del Consiglio europeo di una relazione al Parlamento, dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo. Inoltre il Parlamento, in assenza di una disposizione generale che impegni il Consiglio¹³ e il Presidente del Consiglio europeo a rispondere a delle interrogazioni ha dettagliatamente regolato una tale procedura disciplinandola nello stesso articolo del regolamento in cui, ai sensi dell'articolo 230 TFUE, fissa i termini per la presentazione di interrogazioni alla Commissione europea.

Conformemente all'articolo 117 del regolamento del Parlamento ciascun deputato può rivolgere interrogazioni con richiesta di risposta scritta al Presidente del Consiglio europeo, al Consiglio e alla Commissione in conformità delle direttive stabilite in un allegato al regolamento. Il contenuto dell'interrogazione è di esclusiva responsabilità dell'autore e al Presidente è affidato il compito di dirimere i dubbi concernenti la ricevibilità. Il regolamento fissa anche i tempi di risposta: tre settimane per le interrogazioni prioritarie e sei settimane per le non prioritarie. Una commissione, un gruppo politico o almeno quaranta deputati possono inoltre rivolgere interrogazioni orali al Consiglio o alla Commissione e chiederne l'iscrizione all'ordine del giorno del Parlamento¹⁴. L'interrogazione deve essere trasmessa all'istituzione interessata almeno una settimana prima della seduta all'ordine del giorno della quale sarà iscritta, se si tratta di un'interrogazione alla Commissione, e almeno tre settimane prima di questa data, se si tratta di un'interrogazione al Consiglio, che è tenuto a fornire una risposta entro un "termine ragionevole".

Infine l'articolo 121 del regolamento interno del Parlamento stabilisce la procedura per le raccomandazioni destinate al Consiglio che possono essere presentate da un gruppo politico o almeno quaranta deputati, relativamente a materie di cui al Titolo V del TUE o qualora il Parlamento non sia stato consultato su un accordo internazionale¹⁵.

¹³ Secondo una prassi instauratasi dal 1973, confermata dalla dichiarazione solenne di Stoccarda del 1983 e sancita dall'articolo 36, secondo comma del trattato sull'Unione europea per quanto concerne la PESC, il Consiglio risponde alle interrogazioni orali e scritte del Parlamento europeo. Questa prassi è giustificata segnatamente dalle funzioni legislative, di bilancio ed esecutive del Consiglio.

¹⁴ Regolamento interno del Parlamento europeo art. 115.

¹⁵ Tale disposizione si applica solamente agli accordi internazionali che rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 90 e 91 del Regolamento.

Il regolamento interno del Parlamento sembra riconoscere un ruolo di rilievo alle basi giuridiche che disciplinano le relazioni con il Consiglio e il Consiglio europeo, le cui procedure sono dettagliatamente delineate, mentre i regolamenti del Consiglio e del Consiglio europeo definiscono tali rapporti in maniera generale senza prevedere una disciplina che vada al di là delle generiche disposizioni dei trattati.

3.2 La funzione deliberativa del Parlamento

Il trattato di Lisbona riformula le missioni del Parlamento europeo che esercita la funzione legislativa e di bilancio congiuntamente al Consiglio, funzioni di controllo politico e funzioni consultive.

Il Parlamento detiene un potere generale di deliberazione che lo autorizza a dibattere di tutti gli aspetti dell'attività dell'Unione e ad adottare posizioni, spesso sotto forma di dichiarazioni o risoluzioni.

In via generale delibera a maggioranza qualificata ma i trattati prevedono, in casi specifici, votazioni con maggioranze diverse come ad esempio la maggioranza dei membri che lo compongono, o la maggioranza dei due terzi.

Il Potere deliberativo viene esercitato dal Parlamento nel quadro dell'adozione di atti legislativi e nell'adozione del bilancio, settori in cui il Parlamento ha ottenuto un sostanziale aumento dei suoi poteri nel corso del processo di integrazione.

In materia legislativa il progressivo aumento delle competenze si è rivelato particolarmente significativo fino a raggiungere una posizione equiparabile a quella dei suoi omologhi nazionali.

Il Parlamento è uno dei due rami del potere legislativo dell'Unione, tale funzione acquisisce una particolare rilevanza alla luce dell'affermazione della procedura legislativa ordinaria, prevista all'articolo 294 TFUE, come regola generale e l'estensione del suo ambito di applicazione, tuttavia il Parlamento non ha ancora un ruolo centrale nel processo legislativo.

In primo luogo il trattato prevede delle procedure speciali che escludono il Parlamento dalla funzione legislativa o riducono la sua funzione alla consultazione o al consenso ponendo il Consiglio in una posizione privilegiata¹⁶.

Sebbene la clausola passerella generale prevista dall'articolo 48(7) TUE e quelle specifiche permettono la transizione da una procedura speciale alla procedura legislativa ordinaria, che può avvenire su decisione del Consiglio europeo, va evidenziato che un tale meccanismo è di natura puramente politica e non produce modifiche strutturali del diritto primario ma costituisce una temporanea eccezione alla regola.

In secondo luogo il Parlamento non dispone del potere di iniziativa legislativa.

La possibilità prevista all'articolo 225 TFUE per il Parlamento di richiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa non è sufficiente a garantirgli l'effettiva capacità di influenzare la fase d'avvio del processo legislativo nel caso in cui la Commissione decida di non agire, nonostante la nuova formulazione dell'

¹⁶ V. Cap. ottavo, sezione II. Cfr. J-P. Jacqué, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Paris: Dalloz, 2009, pp. 295-296.

articolo rafforzi la posizione del Parlamento imponendo alla Commissione di motivare al Parlamento la decisione di non presentare una proposta legislativa¹⁷.

Per quanto riguarda la funzione di bilancio, i poteri del Parlamento sono stati notevolmente rafforzati sia per quanto concerne l'adozione del bilancio annuale e pluriennale, sia per il controllo dell'implementazione.

L'articolo 310 TFUE, in seguito alla scomparsa della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie sancisce un processo decisionale in cui il Parlamento e il Consiglio svolgono un ruolo paritario sull'interezza del bilancio.

Infine gli articoli 318-319 TFUE, prevedendo che la Commissione presenti al Consiglio e al Parlamento i conti dell'esercizio trascorso concernenti le operazioni di bilancio e che il Parlamento dia atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio, forniscono al Parlamento uno strumento per il controllo dell'implementazione del bilancio istituendo un sistema di controllo ex ante ed ex post.

Inoltre il Parlamento ha acquisito importanti poteri in sfere precedentemente riservate esclusivamente al Consiglio nella procedura di cooperazione rafforzata che necessita ora dell'approvazione del Parlamento, per il passaggio da una procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria e per l'applicazione della regola di voto a maggioranza qualificata nei casi in cui i trattati prevedano l'unanimità in seno al Consiglio.

Infine il trattato di Lisbona contempla la possibilità per il Parlamento di esercitare un diritto di iniziativa concorrente per la revisione dei trattati ed è reso necessario il consenso di quest'ultimo affinché il Consiglio possa avviare la riforma senza convocare una conferenza intergovernativa¹⁸.

4. Il Consiglio europeo

Il trattato di Lisbona completa un percorso di riconoscimento formale e risolve i quesiti sul suo status giuridico del Consiglio europeo, legittimando il ruolo dominante nella definizione delle dinamiche dell'Unione e del suo equilibrio istituzionale¹⁹.

L'articolo 15 (1) TUE ne definisce le attribuzioni stabilendo che tale istituzione “dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e

¹⁷ Il Parlamento, poste le criticità della sua posizione, ha disciplinato la procedura prevista all'articolo 225 TFUE nell'accordo quadro tra Parlamento e Commissione al fine di rafforzare il legame politico tra le due istituzioni. Il punto 16 di detto Accordo prevede che “La Commissione si impegna a riferire sul seguito concreto dato a qualsiasi richiesta di presentare una proposta ai sensi dell'articolo 225 TFUE (relazione d'iniziativa legislativa) entro tre mesi dall'adozione della corrispondente risoluzione in plenaria. La Commissione presenta una proposta legislativa al più tardi entro un anno o inserisce la proposta nel suo programma di lavoro per l'anno seguente. Qualora non presenti una proposta, la Commissione fornisce al Parlamento una spiegazione dettagliata dei motivi. La Commissione si impegna altresì a favorire fin dalle prime fasi una stretta cooperazione con il Parlamento su qualsiasi richiesta di iniziativa legislativa derivante da iniziative dei cittadini”. Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 20.11.2010, G. U. L 304/47.

¹⁸ Articolo 48(3) TUE.

¹⁹ P. Craig, *The Lisbon Treaty Law: Politics and Treaty Reforms*, Oxford: OUP, p.87-89.

le priorità politiche generali”, ma non esercita funzioni legislative. Detto articolo, riprendendo la formulazione dell'articolo 4 TUE²⁰, ne rafforza la portata aggiungendo ai compiti affidati al Consiglio europeo, quello di definire le priorità politiche generali e accordandogli un potere generale di definizione dell'agenda politica dell'Unione.

Se da un alto il riconoscimento dello status d'istituzione del Consiglio europeo sembrerebbe aumentare la propria autonomia nella definizione dell'agenda dell'Unione dall'altro lato, in quanto istituzione dell'Unione il Consiglio europeo è ora vincolato al rispetto del principio di attribuzione orizzontale sancito dall'articolo 13(1) TUE²¹. Inoltre l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo ha comportato l'obbligo per i Capi di stato e di governo di conformarsi alle disposizioni istituzionali e adottare il proprio regolamento interno e di attenersi alle disposizioni dei Trattati per quanto riguarda la composizione e l'organizzazione dei summit.

4.1 Il Potere decisionale del Consiglio europeo.

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona al Consiglio europeo non era attribuito nessun potere decisionale e il documento approvato alla fine delle riunioni non aveva forza giuridicamente vincolante.

Gli articoli 15(1) e 13(1) TUE delimitano il ruolo generale del Consiglio europeo nell'esercizio delle sue funzioni in applicazione delle basi giuridiche dei trattati che gli attribuiscono compiti specifici²².

Sebbene l'articolo 15(1) del TUE conferisca al Consiglio europeo una funzione generale relativamente agli impulsi politici dell'Unione, alcuni articoli dei trattati gli affidano missioni specifiche riconducibili a due categorie: una funzione quasi costituzionale e una funzione di arbitrato.

Per quanto concerne l'impulso politico in settori specifici, ai sensi dell'articolo 68 del TUE il Consiglio europeo "definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Inoltre, l'articolo 148 del TFUE gli attribuisce il compito di adottare delle conclusioni sulla situazione dell'occupazione nell'Unione, sulla base di un rapporto annuale comune del Consiglio e della Commissione. Infine l'articolo 31(1) TUE prevede l'adozione di atti giuridici non legislativi nel settore della politica estera e di sicurezza comune dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità. Parte della dottrina²³ ha, affermato che il Trattato di Lisbona abbia attribuito al Consiglio europeo dei poteri "quasi-legislativi" non espliciti, facendo riferimento alle summenzionate basi giuridiche. Sebbene i suddetti articoli escludano la

²⁰ Art 4 TUE: "il Consiglio europeo dà all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali".

²¹ La portata dell'articolo 15(1)TUE sembra essere controbilanciata dall'articolo 13(1)TUE, che sancisce il principio di attribuzione orizzontale. Va tuttavia rilevato che il ruolo di definizione delle linee generali è sostanzialmente rafforzato da disposizioni del TUE e TFUE in materia di politica estera e di sicurezza.

²² In particolare si fa riferimento agli artt. 22, 24, 26, 32 TUE e agli artt.121 e 148 TFUE

²³ Tra i vari autori si veda D. Curtin, *Executive power of the European Union-Law, practices, and the living Constitution*, Oxford University Press, 2009, p. 76.

possibilità che gli atti adottati siano atti legislativi, da un punto di vista sostanziale mettono in discussione la funzione non legislativa del Consiglio europeo.

Sebbene prima del trattato di Lisbona non fosse annoverato tra le istituzioni della Comunità, spesso degli atti legislativi su cui il Consiglio non era in grado di formare un consenso sono stati discussi a livello di Consiglio europeo al fine di raggiungere un compromesso. Tale prassi, pur non violando *de jure* le prerogative legislative del Parlamento e del Consiglio²⁴, ha progressivamente affermato il ruolo del Consiglio europeo nel quadro istituzionale della Comunità e dell'Unione, un ruolo che sembra essere stato riconosciuto e recepito nel diritto primario. Gli articoli 48(2), 82(2), 83(3), 86(1) et 87(3) del TFUE riguardanti rispettivamente la libera circolazione dei lavoratori, la cooperazione giudiziaria in materia penale, la procura europea e la cooperazione di polizia prevedono che "in mancanza di unanimità [il Consiglio] può chiedere che il Consiglio europeo sia investito del progetto di misure. In tal caso la procedura in sede di Consiglio è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio per l'adozione"²⁵. Tale meccanismo, denominato "freno di emergenza" era stato introdotto dal trattato di Amsterdam relativamente alla politica estera e di sicurezza comune, è stato esteso ad altri settori "sensibili" per gli interessi nazionali allo scopo di poter introdurre la procedura legislativa ordinaria.

Le funzioni di natura quasi costituzionali derivano dalle disposizioni relative alle procedure di revisione dei trattati e dalle disposizioni istituzionali che conferiscono al Consiglio europeo il potere di modificare la composizione delle altre istituzioni.

Conformemente all'articolo 48(3) del TUE, la convocazione di una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento e della Commissione, è subordinata a una decisione adottata a maggioranza semplice del Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento.

Nel caso della procedura di revisione semplificata, conformemente al paragrafo 7 dell'articolo 48 del TUE, il Consiglio europeo può adottare una decisione che gli consente di modificare la procedura per l'adozione degli atti e la maggioranza necessaria per l'adozione in sede di Consiglio.

I trattati prevedono inoltre sei clausole passerella specifiche, la cui "attivazione" dipende sempre da una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio europeo o dal Consiglio.

4.2. L'organizzazione del Consiglio europeo

L'articolo 15 del TUE razionalizza l'organizzazione del Consiglio all'insegna dell'efficienza, ne chiarifica la composizione e ne formalizza le riunioni.

Il secondo paragrafo di detto articolo specifica che tale istituzione è composta dai Capi di Stato e di Governo degli Stati membri.

Esso elegge il suo Presidente per un mandato di due anni e mezzo a maggioranza

²⁴ J-P. Jacqu , 2010, op.cit, p.303.

²⁵ R. Adam, A. Tizzano, 2010, op.cit., p. 64.

qualificata, benché in via generale si esprima per consenso²⁶.

Sin dalla sua creazione il Consiglio europeo si componeva dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri, composizione successivamente codificata dall'Atto Unico. Il trattato di Lisbona, prevedendo all' articolo 15(3) TFUE che "se l' ordine del giorno lo richiede i membri del Consiglio europeo possono decidere di farsi assistere ciascuno da un ministro e, per quanto riguarda il Presidente della Commissione, da un membro della Commissione", ne rende aperta e flessibile la composizione in virtu' della prassi consolidata.

Inoltre tale articolo stabilisce che il Consiglio europeo si riunisce due volte a semestre su convocazione del Presidente e se la situazione lo richiede quest' ultimo può convocare una riunione straordinaria.

La frequenza dei summit non è stata costante nel tempo: l'Atto unico prevedeva almeno due incontri l'anno, così come il trattato di Maastricht. Il crescente ruolo del Consiglio europeo richiese nel corso del tempo un numero maggiore di riunione, pratica che portò il Consiglio europeo stesso a decidere di raddoppiare il numero degli incontri e di prevedere riunioni straordinarie, in occasione del Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002. Inoltre, al fine di evitare i rigidi tecnicismi, dalla fine degli anni novanta, iniziarono a essere organizzati incontri informali che non richiedevano la redazione di un documento ufficiale contenente le conclusioni del summit.

Il Trattato di Lisbona riprende la formula di Maastricht, e il Consiglio europeo nei tre anni successivi all'entrata in vigore del Trattato ha confermato la tendenza ad organizzare meeting straordinari e informali.²⁷ Il Regolamento interno adottato dal Consiglio nel 2009 stabilisce che le riunioni avvengono a Bruxelles, confermando il contenuto della Dichiarazione N°22, allegata al trattato di Nizza, mentre in precedenza le riunioni erano organizzate nel paese che esercitava la presidenza di turno dell' Unione.

Seppur privo di un apparato burocratico, il Consiglio, conformemente a quanto disposto dall'articolo 253(4) del TFUE, è assistito dal segretariato generale del Consiglio che si colloca così in una posizione strategica per quanto concerne l'implementazione della cooperazione tra la Presidenza permanente del Consiglio europeo e quella rotatoria del Consiglio sostenendo e rafforzando il potere decisionale del Consiglio europeo²⁸. Inoltre la relazione stabilita dall' articolo 16(6) del TUE tra il Consiglio europeo e il Consiglio nella sua formazione affari generali

²⁶ I casi in cui il Consiglio europeo non si pronuncia per Consenso, bensì a maggioranza qualificata, oltre all' elezione del suo Presidente sono: (236 a) TFUE); designazione del Presidente della Commissione (art.17(7)TUE); designazione dell' Alto Rappresentante per la politica estera (art. 18TUE); designazione del Presidente e dei vice-presidenti del ..della BCE (art. 283(2) TFUE). Il Consiglio europeo si esprime a maggioranza semplice per le questioni procedurali e l' adozione del proprio regolamento (art.235 (3) TFUE) e per rifiutare la convocazione della Convenzione per una revisione dei trattati (art. 48(3) TUE).

²⁷ Nell' anno 2010 sono state organizzate 6 riunioni, di cui 4 ordinarie, una straordinaria e una informale.

²⁸ D. M. Curtin; I. F. Dekker, *The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, in P. Craig, G. de Burca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 176.

affida a quest'ultimo il compito di assicurare la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio, di preparare le riunioni del Consiglio europeo e di assicurarne il seguito, in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione.

4.3. Il ruolo del Presidente del Consiglio europeo

L'articolo 15(6) TUE definisce i compiti e il ruolo del Presidente che: "presiede e anima i lavori del Consiglio europeo; assicura la preparazione e la continuità dei lavori del Consiglio europeo, in cooperazione con il presidente della Commissione e in base ai lavori del Consiglio "Affari generali"; si adopera per facilitare la coesione e il consenso in seno al Consiglio europeo" e infine ha il compito di presentare al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle sue riunioni.

Il presidente del Consiglio europeo inoltre assicura, "al suo livello e in tale veste", la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Infine l'articolo specifica che il presidente del Consiglio europeo non possa esercitare un mandato nazionale. Il rigido e circoscritto inquadramento delle sue attribuzioni sembra, in assenza del rivestimento di una carica elettiva nazionale, eliminare l'elemento di coordinamento tra le attività del Consiglio europeo e quelle del Consiglio e affermare una Presidente con un'unica carica²⁹.

L'istituzione di una presidenza permanente del Consiglio europeo ha suscitato un animato dibattito in sede di convenzione, consolidando la frattura tra piccoli e grandi Stati membri, in quanto questi ultimi temevano un rafforzamento del ruolo della componente intergovernativa, a scapito delle prerogative della Commissione, le cui regole di composizione assicurano una rappresentazione nettamente maggioritaria ai piccoli Stati membri. L'attuale formulazione dell' articolo 15(5) TUE è il frutto di un compromesso basato sulla proposta dell' allora Presidente Valéry Giscard D' Estaing.

L'articolo 15 apporta modifiche sostanziali *de jure* e *de facto* alla composizione e al funzionamento del Consiglio europeo, regolamentando la frequenza dei summit, che passano da almeno due ad almeno quattro all' anno.

L' obiettivo dell' istituzione di una Presidenza permanente è quello di rafforzare la leadership politica dell' Unione e garantire una continuità dell' azione tanto nella dimensione interna che sulla scena internazionale.³⁰ Il Trattato di Lisbona circoscrive le funzioni del Presidente che presiede e anima i lavori del Consiglio e ne assicura la preparazione e la continuità e facilita il raggiungimento del consenso in seno all'istituzione, ma non gli attribuisce ruoli di leadership che appartengono al Consiglio europeo nel suo insieme.

²⁹ F-X. Priolla, D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne*, La Documentation Française, Paris, 2008, pp.69-73.

³⁰ Tale formulazione sembra escludere la possibilità di una Presidenza unica, dibattuta nell' assemblea nazionale Francese e espressa nel contributo alla convenzione di Pierre Lequilleur, "Un Président pour l' Europe", Conv 320/02, 7 octobre 2002, pag.8. <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=qHGhRkVJ7PDSQTfmmhSzBFQ6flwyhMf2DtgPJGGXxf6bry6z3hNJ!-687982831?docId=123775&cardId=123775>

Il ruolo sostanziale del Presidente dipende in gran parte dalla prassi che verrà affermata.

Il divieto di esercitare un mandato nazionale costituisce un passo in avanti verso l'affermazione di un Presidente a tempo pieno, che deriva dalla formulazione del trattato costituzionale e mira ad assicurare che il Presidente non persegua interessi marcatamente nazionali. Tuttavia, diversamente dal trattato costituzionale, il trattato di Lisbona non esclude la possibilità che il Presidente del Consiglio europeo non sia membro di un'altra istituzione.

L'idea di una presidenza comune della Commissione e del Consiglio europeo, ovvero di un Presidente che rappresenti allo stesso tempo gli interessi dei Governi nazionali e l'interesse generale dell'Unione non è giuridicamente inattuabile ai sensi dell'articolo 16 del TUE³¹.

4.4. Il Consiglio europeo nel quadro istituzionale

Gli articoli 15(6) e 16(6) TUE instaurano un sistema di stretta cooperazione tra il Consiglio europeo, il Consiglio e la Commissione mentre per quanto concerne le relazioni con il Parlamento europeo, i rapporti elettivi con sono assenti e quelli politici sono limitati alla presentazione da parte del Presidente del Consiglio di una relazione dopo ciascuna riunione e alla possibilità per il Consiglio europeo di invitare il Presidente del Parlamento europeo ad essere ascoltato, disciplinata dall'articolo 235(2) TFUE³².

Il trattato tuttavia prevede procedure in cui queste due istituzioni sono chiamate a cooperare, infatti, ai sensi del trattato di Lisbona è il Consiglio europeo, e non più il Consiglio, a iniziare la procedura di revisione ordinaria (art. 48 TUE) e può con il consenso del Parlamento decidere di non convocare la conferenza intergovernativa se la portata degli emendamenti non lo richiede, inoltre la procedura di revisione semplificata, introdotta dal Trattato di Lisbona, richiede la consultazione del Parlamento affinché il Consiglio europeo possa adottare tale decisione (art. 48(6) TUE). Mentre per quanto riguarda l'organizzazione delle istituzioni va rilevato che il Consiglio europeo completa gli statuti del Consiglio europeo (art. 16(6) TUE), la rotazione delle presidenze (art.16(9) TUE) e la composizione del Parlamento europeo (art. 14(2) TUE).

Infine, per quanto concerne le relazioni tra il Parlamento e il Consiglio europeo, quest'ultimo ha chiarito alcuni punti rispondendo ad un'interrogazione parlamentare³³ presentata dall'eurodeputato Andrew Duff³⁴ al Consiglio.

In particolare l'interrogazione era volta a definire gli obblighi del Presidente del

³¹ F-X. Priollaud, D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne*, La Documentation Française, Paris, 2008, pp.69-73.

³² Il Consiglio europeo ha invitato il Presidente del Parlamento europeo ad esprimere la posizione dell'istituzione da esso presieduta nel corso delle controverse negoziazioni sul Quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

³³ GU C 138 E, 07/05/2011

³⁴ Il Consiglio non aveva risposto ad una precedente interrogazione parlamentare relativa alla trasparenza e al rispetto del principio di leale cooperazione istituzionale di alcune disposizioni del regolamento interno del Consiglio europeo, in quanto non competente.

Consiglio europeo "in merito alle sue risposte scritte alle interrogazioni parlamentari che sono specificamente rivolte a lui e rientrano nelle competenze e responsabilità del Consiglio europeo e sono d'interesse generale". Il Consiglio ha risposto all'interrogazione³⁵ affermando che "in applicazione dell'articolo 15, paragrafo 6, lettera d) del trattato sull'Unione europea, il presidente del Consiglio europeo presenta al Parlamento europeo una relazione dopo ciascuna delle riunioni del Consiglio europeo. In tale occasione, può rispondere alle eventuali interrogazioni degli onorevoli membri del Parlamento europeo. Inoltre, il presidente van Rompuy ha dichiarato pubblicamente che intende stabilire rapporti informali frequenti con il presidente del Parlamento europeo e incontrare periodicamente i presidenti dei gruppi politici del Parlamento europeo, come ha peraltro già fatto il 4 febbraio 2010 in occasione della conferenza dei presidenti del Parlamento europeo".

5. Il Consiglio

Il Consiglio ha una natura complessa che deriva dall' essere al contempo un organismo intergovernativo e un' istituzione dell' Unione.

Tuttavia, in seguito all' istituzionalizzazione del Consiglio europeo non è più l' unica istituzione dell'Unione che rappresenta gli Stati membri nel quadro istituzionale dell' Unione e la sua presidenza semestrale coesiste con la presidenza permanente del Consiglio europeo.

La presidenza delle formazioni del Consiglio, ad eccezione della formazione "Affari esteri", è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio secondo un sistema di rotazione paritaria, conformemente a quanto stabilito dal Consiglio europeo in una decisione adottata a maggioranza qualificata.

Il Consiglio resta un' istituzione unica sebbene siano previste diverse formazioni di cui due, Affari generali e Affari esteri, direttamente nei trattati.

Le disposizioni sulle formazioni del Consiglio e sulle presidenze sono rinviate al TFUE che all' articolo 236 TFUE stabilisce che il Consiglio europeo adotti una decisione a maggioranza qualificata in modo da non richiedere una revisione dei trattati per essere modificate. La coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio³⁶ è affidata alla formazione "Consiglio affari generali", il quale prepara le riunioni del Consiglio europeo e ne assicura il seguito in collegamento con il presidente del Consiglio europeo e la Commissione. È dunque attraverso il lavoro del consiglio affari generali che il Consiglio espleta la funzione di coordinamento.

Il Consiglio "Affari esteri" elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione.

Il trattato di Lisbona, inoltre, aumenta la trasparenza di tale istituzione stabilendo che il Consiglio si riunisca in seduta pubblica quando deliberi e voti su un progetto di atto legislativo. A tal fine, ciascuna sessione del Consiglio è suddivisa in due parti

³⁵ GU C 138 E, 07/05/2011

³⁶ Il Consiglio si riunisce in varie formazioni, il cui elenco è adottato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 236 TFUE.

dedicate, rispettivamente, alle deliberazioni su atti legislativi dell'Unione e alle attività non legislative.

L' articolo 16 pone particolare enfasi sulle funzioni legislative e di bilancio, poteri condivisi con il Parlamento europeo su un piano di parità che trova espressione nell' articolo 294 TFUE che stabilisce il nuovo equilibrio dei poteri legislativi dell'Unione.

Diversamente dalle funzioni legislative e di bilancio, la funzione di definizione delle politiche e di coordinamento sono esercitate unicamente dal Consiglio.

La funzione di definizione delle politiche, introdotta dal trattato di Lisbona, è rilevante ai fini dell'evoluzione dell'equilibrio istituzionale in quanto data la genericità dell' attribuzione, l' applicazione di tale disposizione potrebbe far insorgere conflitti di interesse tra il Consiglio e il Consiglio europeo nel definire gli orientamenti e le priorità politiche generali, sebbene vada considerato che il Consiglio, diversamente dal Consiglio europeo, dispone dello strumento legislativo.

Infine la funzione di coordinamento non è più circoscritta al settore economico e la nuova formulazione lascia spazio ad una interpretazione molto più ampia della disposizione.

Va tuttavia evidenziato che l'articolo 16 TUE non elenca tutte le funzioni del Consiglio, espresse e dettagliate in vari articoli del TFUE.

5.1 Le attribuzioni del Consiglio

Il trattato di Lisbona apporta alcune novità per quanto riguarda le attribuzioni del Consiglio che sebbene non siano state estese in termini funzionali, sono state razionalizzate e incluse in un unico articolo.

L' articolo 16 TUE elenca la pluralità dei poteri del Consiglio, la sola istituzione con funzione legislativa rappresentante gli Stati membri, definendo il suo ruolo nel quadro istituzionale. Il Consiglio esercita la funzione legislativa e la funzione di bilancio, congiuntamente al Parlamento europeo e funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati³⁷. Tali funzioni includono l' attribuzione della delega legislativa ed esecutiva alla Commissione, congiuntamente al Parlamento. In casi debitamente motivati o quando previsto dai trattati, la delega esecutiva può essere attribuita anche al Consiglio.

Infine sebbene il nuovo trattato affermi la coesistenza di due legislatori, al Consiglio viene riservata una posizione preponderante giacché in applicazione delle procedure legislative speciali il Parlamento non partecipa al processo legislativo su un piano paritario.

5.2. Il sistema di voto

Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. Il raggiungimento di tale maggioranza sarà modificato a decorrere dal 1° novembre 2014³⁸, a partire da tale data per maggioranza qualificata

³⁷ P. Craig, 2010, *op.cit.*, p.86.

³⁸ Conformemente all' articolo 3(3) del protocollo n.36 allegato al trattato di Lisbona.

si intenderà almeno il 55 % dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65 % della popolazione dell'Unione³⁹. Tuttavia la prassi di detta istituzione dimostra una tendenza ad adottare le decisioni all' unanimità anche quando i trattati non lo richiedono⁴⁰. Tale tendenza deriva dal “compromesso di Lussemburgo” firmato il 30 gennaio 1966, per porre fine alla crisi che opponeva la Francia agli altri Stati membri e alla Commissione a causa del passaggio progressivo dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata previsto dal trattato di Roma dal 1966. Il compromesso prevedeva che “Qualora, nei casi di decisioni che possano essere adottate a maggioranza su proposta della Commissione, siano in gioco rilevanti interessi di uno o più Stati della Comunità, i membri del Consiglio devono adoperarsi per giungere entro un congruo termine a soluzioni che possano essere approvate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità”⁴¹.

La prassi dei compromessi per quanto concerne delle restrizioni all' applicazione del voto a maggioranza qualificata è stata confermata dalla firma del “compromesso di Ioannina” che prende il nome da una riunione informale dei ministri degli Affari esteri svoltasi nell' omonima città, il 29 marzo 1994. Il compromesso raggiunto prevedeva che qualora i membri del Consiglio che rappresentassero tra i 23 voti - precedente soglia della minoranza di blocco - ed i 26 voti - nuova soglia della minoranza di blocco - manifestassero la loro intenzione di opporsi all'adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, il Consiglio avrebbe fatto tutto quanto in suo potere per pervenire, entro un congruo termine, ad una soluzione soddisfacente che potesse essere adottata con almeno 68 voti su 87.

In questa logica tra il 1° novembre 2014 e il 31 marzo 2017 sarà tuttavia possibile per qualsiasi Stato membro esigere l'applicazione delle precedenti regole di ponderazione⁴².

Il nuovo sistema per il raggiungimento della maggioranza qualificata è stato ulteriormente indebolito dalla possibilità di ripristinare il “compromesso di Ionnina”⁴³. La Dichiarazione n.7 relativa agli articoli 16(4) TUE e 238(2) TFUE, su richiesta della Polonia, includeva una proposta di decisione, successivamente adottata dal Consiglio che permetterà ai paesi rappresentanti almeno i tre quarti della popolazione dell'Unione europea o almeno i tre quarti del numero di Stati membri necessari a costituire una minoranza di blocco, di opporsi a un voto per un atto a maggioranza qualificata dal Consiglio, onde poter trovare una soluzione entro un

³⁹ La minoranza di blocco deve comprendere almeno quattro membri del Consiglio; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

⁴⁰ S. Novak, *La prise de decision au Conseil de l' Union européenne, pratique du vote et du consensus*, Dalloz, 2011, pp. 17-21.

⁴¹ F. Di Nuno, *L'Italia e il compromesso di Lussemburgo*, 1965-1966, interpolis 2012, pp.1-17.

⁴² Conformemente all' articolo 3(2) del protocollo n. 36 allegato la trattato di Lisbona.

⁴³ V. Edjaharian, *Title III Provision on the institutions, Article 16 the Council*, pp.615-680, in H-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The treaty on the European Union, a commentary*, Springer, 2013, p. 676.

termine ragionevole⁴⁴. A partire dal 1° aprile 2017, la nuova regola sulla maggioranza qualificata diventerà obbligatoria. Le soglie per l'applicazione del "compromesso di Ionnina" saranno abbassate ad almeno il 55% della popolazione dell'Unione o almeno il 55% del numero degli Stati membri necessari alla costituzione di una minoranza di blocco.

6. La Commissione

L'articolo 17 del TUE affida alla Commissione il compito di promuovere l'interesse generale dell'Unione e a tal fine di adottare le iniziative appropriate. Inoltre essa vigila sia sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi, sia sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea, dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi, esercitando funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione e infine avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali al fine di coinvolgere il Parlamento e il Consiglio nella preparazione del programma di lavoro annuale della Commissione.

La Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza, fatto salvo la politica estera e di sicurezza, i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo, astenendosi da ogni atto incompatibile con le loro funzioni o con l'esecuzione dei loro compiti.

L'indipendenza della Commissione rappresenta una caratteristica distintiva del progetto istituzionale fin dalle origini, relativamente all'alta autorità.

La progressiva affermazione del ruolo del Parlamento ha rafforzato le relazioni tra le due istituzioni all'insegna del controllo politico del Parlamento sull'indipendenza della Commissione. L'articolo 246 TFUE specifica che il mandato quinquennale interessa il collegio nel suo complesso e regola la cessazione delle funzioni dei membri della Commissione, del suo Presidente e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, per dimissioni volontarie o d'ufficio.

6.1 Le attribuzioni della Commissione

L'articolo 17 del TUE enuncia le competenze attribuite alla Commissione: Essa vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione; dà esecuzione al bilancio, assicura la rappresentanza esterna dell'Unione; esercita funzioni di esecuzione e salvo che i trattati non dispongano diversamente presenta le proposte legislative e avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale al fine di facilitare la cooperazione interistituzionale.

Il nuovo trattato ha modificato sostanzialmente le competenze di esecuzione della Commissione a essa conferite dal legislatore introducendo una chiara distinzione tra le competenze delegate al fine di adottare atti non legislativi di portata generale che

⁴⁴ J-C. Piris, 2010, *op.cit.*, p.224.

completano o modificano alcuni elementi non essenziali dell'atto di base, da un lato, e le competenze ad essa conferite al fine di adottare degli atti di esecuzione dall'altro. Tale distinzione estende la funzione di esecuzione a tutti gli atti giuridicamente vincolanti⁴⁵.

La prerogativa dell'iniziativa legislativa riservata alla Commissione in via generale dai trattati rappresenta un elemento costante del processo decisionale sin dal trattato di Roma e una caratteristica fondante del cosiddetto "metodo Comunitario".

Il Trattato di Lisbona non introduce cambiamenti radicali alla procedura da un punto di vista giuridico⁴⁶, tuttavia va rilevato che l'evoluzione della procedura decisionale nel corso del processo d'integrazione ha introdotto nella prassi alcuni elementi che hanno *de facto* indebolito l'esercizio di tale potere da parte della Commissione, come ad esempio l'impegno assunto dalla Commissione stessa di consultare sistematicamente le parti interessate al processo decisionale: gli Stati membri; il Parlamento e la Commissione; gli organi consultivi; ed infine le parti sociali.

Gli articoli 225 e 241 del TFUE, come già menzionato, offrono al Consiglio e al Parlamento la possibilità di sottoporre alla Commissione una proposta di iniziativa legislativa su un tema specifico qualora reputino opportuno che l'adozione di un atto sia necessaria la fine di raggiungere obiettivi comuni.

L'elemento di novità introdotto dal trattato di Lisbona riguarda l'obbligo della Commissione di motivare la propria decisione nei casi in cui decida di non dare seguito alla proposta. Il diritto d'iniziativa rappresenta uno degli elementi sostanziali dell'equilibrio istituzionale, ne consegue che i legislatori debbano rispettare la libertà discrezionale della Commissione per quanto concerne le decisioni sul seguito delle proposte⁴⁷.

Tuttavia, il debole potere d'iniziativa, sancito dai trattati per quanto concerne il Parlamento e il Consiglio non rappresenta l'unica "sfida" al quasi-monopolio della Commissione.

Come già anticipato, i trattati prevedono la possibilità che " Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati"⁴⁸.

Infine i poteri riconosciuti ai parlamenti nazionali nel quadro dell'applicazione del principio di sussidiarietà sottopongono le proposte legislative ad un ulteriore

⁴⁵ Gli atti delegati e gli atti di esecuzione saranno oggetto di analisi nel capitolo ottavo.

⁴⁶ L'articolo 289(4) si limita ad affermare che " nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti".

⁴⁷ Sebbene la Commissione rispetti in via generale il periodo di risposta alle proposte del Consiglio e del Parlamento, raramente si verifica un seguito sostanziale di tali iniziative.

⁴⁸ Articolo 11(4) TUE.

controllo⁴⁹.

Si può quindi affermare che le misure introdotte dal trattato di Lisbona al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza del processo legislativo hanno parzialmente indebolito il margine di autonomia della Commissione per quanto concerne il suo potere di iniziativa legislativa⁵⁰.

6.2 La composizione e la procedura di elezione della Commissione

Il mandato della Commissione è di cinque anni, tale durata è stata introdotta nei trattati con il trattato di Maastricht allo scopo di allineare il mandato della Commissione con quello del Parlamento⁵¹.

La Commissione nominata tra la data di entrata in vigore del trattato di Lisbona e il 31 ottobre 2014 è composta da un cittadino di ciascuno Stato membro, compreso il presidente e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è uno dei suoi vicepresidenti.

I suoi membri sono scelti in base alla loro competenza generale e al loro impegno europeo e tra personalità che offrono tutte le garanzie d'indipendenza⁵².

A decorrere dall'1° novembre 2014, la Commissione sarebbe dovuta essere composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati. Tuttavia l'articolo 17(5) del TUE prevede una deroga a tale disposizione poiché il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità può decidere di modificare il numero dei Commissari.

Sebbene la Commissione ai sensi dell'articolo 17(1) del TUE sia l'istituzione che promuove l'interesse generale dell'Unione, il numero dei membri della Commissione è una decisione sensibile sia da un punto di vista politico giacché influisce sul bilanciamento tra pulsioni intergovernative e comunitarie, che istituzionale; il numero di Commissari ha delle ripercussioni sul funzionamento dell'istituzione nel suo complesso e sul suo bilancio⁵³. Un crescente numero di Commissari comporterebbe un aumento delle Direzioni Generali e un ulteriore frammentazione dei portafogli.

In seguito alle preoccupazioni espresse da alcuni Stati membri e in particolare

⁴⁹ Articolo 6 del Protocollo n.2 Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁵⁰ J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, dans *The European Union after the Treaty of Lisbon : visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 68-69; A. Rasmussen, *Challenging the Commission's right of initiative?*, dans *West european Politics*, vol.30, n.2, 2007, pp. 244-264.

⁵¹ Conclusions de la présidence du Conseil européen du 13 février 2009, 17271/1/08 REV 1, CONCL 5, paragraphe 2.

⁵² Per un approfondimento sui profili "politici" dei Commissari si veda E. Prifti, *The post-Lisbon Treaty Commissioners (2010-2014). Experts or politicians?*, in M. Chang; J. Monar (a cura di) *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy management*, in College of Europe Studies, vol. 16, Bruxelles: Editions Scientifiques Internationales, 2013, pp. 25-52.

⁵³ Un aumento del numero dei Commissari in vista di futuri allargamenti e in seguito all'adesione della Croazia, ha comportato e comporterà una frammentazione dei portafogli dei Commissari rendendo potenzialmente più difficile il coordinamento delle politiche dell'Unione.

dall'Irlanda, la Conferenza intergovernativa ha adottato una dichiarazione - la dichiarazione n°10 relativa all'articolo 17 del TUE - in cui affermava che qualora la Commissione "non includerà più cittadini di tutti gli Stati membri, dovrebbe dedicare particolare attenzione alla necessità di assicurare piena trasparenza nelle relazioni con tutti gli Stati membri"⁵⁴.

Il Collegio continuerà ad essere composto da un Commissario per Stato membro anche dopo il 2014. Il Consiglio europeo, come preannunciato in una dichiarazione⁵⁵, già prima dell'entrata in vigore del nuovo trattato, ha infatti adottato una decisione che conferma l'attuale numero di Commissari per il prossimo quinquennio⁵⁶. In tale decisione il Consiglio europeo si è impegnato a riesaminare la decisione tenendo conto dei suoi effetti sul funzionamento della Commissione, con congruo anticipo rispetto alla nomina della prima Commissione successiva alla data di adesione del trentesimo Stato membro o alla nomina della Commissione successiva a quella che assumerà le sue funzioni il 1° novembre 2014, se precedente.

Il candidato alla presidenza della Commissione è proposto dal Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, al Parlamento europeo, tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono, qualora non dovesse ottenere la maggioranza necessaria, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura.

Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.

Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata.

La questione riguardante la designazione di un candidato alla presidenza della Commissione da parte delle grandi famiglie politiche europee risale ai dibattiti che hanno animato la Convenzione sull'avvenire dell'Europa⁵⁷, nel quadro delle misure necessarie ad affermare la legittimità democratica dell'Unione.

Il trattato di Lisbona ha consolidato i fondamenti democratici dell'Unione, in particolare il ruolo dei suoi cittadini in quanto attori politici, stabilendo un solido legame tra l'esercizio dei diritti politici e la vita democratica dell'Unione.

⁵⁴ In tal caso il Consiglio europeo avrebbe dovuto decidere all'unanimità sulla rotazione secondo un criterio di parità tra gli Stati membri che rifletta la molteplicità demografica e geografica degli Stati membri.

⁵⁵ Conclusions de la présidence du Conseil européen du 13 février 2009, 17271/1/08 REV 1, CONCL 5, paragraphe 2.

⁵⁶ Conclusion de la présidence du Conseil européen du 18-19 juin 2009, 11225/2/09 REV 2, CONCL 2.

⁵⁷ <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/cv00/cv00476fr03.pdf>.

A questo proposito, la summenzionata proposta è volta ad offrire la possibilità al Consiglio europeo di partecipare al processo di democratizzazione dell'Unione indicando come candidato alla presidenza della Commissione la personalità sostenuta dalla famiglia politica che ha ottenuto il maggior numero di seggi alle elezioni europee.

Tale iniziativa è stata rilanciata dalla Commissione e dal Parlamento nel corso del 2012 e 2013.

Nella risoluzione del 22 novembre 2012 "sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014"⁵⁸ il Parlamento esortava i partiti politici europei a nominare candidati alla presidenza della Commissione. Tali candidati avrebbero dovuto svolgere un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale, in particolare presentando personalmente il loro programma in tutti gli Stati membri dell'Unione, al fine di rafforzare la legittimità politica sia del Parlamento che della Commissione instaurando un collegamento più diretto tra le rispettive elezioni e la scelta dei votanti.

La Commissione ha espresso la sua opinione nella comunicazione⁵⁹ "un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita, avvio del dibattito europeo". La nomina dei candidati alla presidenza della Commissione da parte dei partiti politici costituiva la misura più importante tra quelle da adottare

per favorire l'affermarsi di una vera e propria sfera politica europea.

A tale scopo la Commissione ha successivamente adottato una raccomandazione "sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo"⁶⁰ rivolta agli Stati membri e ai partiti politici europei e nazionali. La Raccomandazione si muove nel solco delle nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Lisbona allo scopo di rafforzare il principio democratico nell'Unione e la partecipazione dei cittadini alla vita democratica della stessa, attraverso l'esercizio dei diritti politici. Nel nono considerando si evidenzia appunto che intensificare la connessione dei cittadini con il processo democratico dell'Unione è il corollario necessario di una più stretta integrazione istituzionale.

In particolare la Commissione sollecitava i destinatari della raccomandazione a promuovere e semplificare l'informazione degli elettori circa i collegamenti tra partiti nazionali e partiti politici europei e a rendere noti, prima delle elezioni del Parlamento europeo, i rispettivi candidati alla carica di presidente della Commissione europea e i relativi programmi.

La Dichiarazione n.11 del trattato di Lisbona sull'articolo 17 paragrafi 6 e 7 del TUE invita il Consiglio europeo e il Parlamento a cooperare attraverso reciproche consultazioni per assicurare il buon svolgimento del processo che porta all'elezione del presidente della Commissione europea.

⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014 (2012/2829(RSP)).

⁵⁹ Comunicazione della Commissione "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo", COM(2012) 777 final, p.39.

⁶⁰ Raccomandazione della Commissione, del 12 marzo 2013, sul rafforzare l'efficienza e la democrazia nello svolgimento delle elezioni del Parlamento europeo, GU L79/29, 21.3.2013.

Tuttavia va rilevato che la decisione dei partiti politici non può limitare il ruolo del Consiglio europeo nella procedura di elezione del presidente della Commissione, stabilito dal trattato all'articolo 17(7) del TUE.

Alcuni ostacoli devono ancora essere superati. Il Consiglio europeo potrebbe rivelarsi reticente ad accettare un indebolimento delle sue prerogative, soprattutto alla luce della più volte dimostrata opposizione al processo di politicizzazione della Commissione da parte della componente intergovernativa del quadro istituzionale⁶¹.

Per quanto concerne l'attuazione della cooperazione tra il Consiglio europeo e il Parlamento, quest'ultimo ha recentemente espresso la sua posizione nella risoluzione "sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014"⁶². Secondo il Parlamento "in tale contesto, il candidato alla presidenza della Commissione presentato dal partito politico europeo che avrà conseguito il maggior numero di seggi al Parlamento sarà il primo ad essere preso in considerazione al fine di verificare la sua capacità di ottenere l'appoggio della maggioranza assoluta del Parlamento, necessaria per la sua elezione"⁶³.

Inoltre il Parlamento ha invitato il Consiglio europeo a definire le modalità dettagliate delle consultazioni per l'elezione del nuovo Presidente della Commissione di comune accordo e in tempo utile prima delle elezioni.

L'assenza di una risposta del Consiglio europeo lascia ipotizzare che la cooperazione istituzionale sarà debole anche a causa delle lacune procedurali.

6.3 La Commissione nel quadro istituzionale

La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo, il quale, nell'esercizio della sua funzione di controllo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 TFUE. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione⁶⁴.

Il Parlamento ha sempre costituito un interlocutore privilegiato dalla Commissione e attraverso l'affermazione di un rapporto stabile con l'istituzione che rappresenta i cittadini dell'Unione la Commissione si è progressivamente discostata dal ruolo di istituzione puramente amministrativa.

La Commissione ha, infatti, utilizzato tale relazione per qualificarsi come attore politico, tentativo ben accetto dal Parlamento che a sua volta si è avvalso di questo rapporto privilegiato per estendere la propria influenza su una delle istituzioni centrali della Comunità e dell'Unione.

Questa tendenza, che trova le sue radici negli anni ottanta⁶⁴, si è gradualmente

⁶¹ Tale posizione è stata espressa dal Consiglio in particolare nella sua comunicazione concernente alcuni punti dell'accordo quadro concluso tra la Commissione ed il Parlamento.

⁶² Risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2013 sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014, 2013/2102(INI).

⁶³ *Ibidem*, punto 15.

⁶⁴ Si veda ad esempio la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo: *Communication de la Commission au Parlement, Mesures pratiques destinées à réaliser le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement et à améliorer les Rapports entre cette*

affermata attraverso la conclusione di accordi quadro e disposizioni contenute nei regolamenti interni delle due istituzioni⁶⁵, in Particolare Parlamento e Commissione hanno concluso accordi quadro sulle loro relazioni sin dalla metà degli anni novanta. La terza revisione, avvenuta nell'ottobre 2010 ha adattato l'accordo alle disposizioni introdotte dal trattato di Lisbona⁶⁶. Inoltre il Parlamento ha disciplinato dettagliatamente i suoi rapporti con la Commissione nel suo regolamento interno come ad esempio l'audizione dei candidati alla carica di Commissari e la mozione di censura.

L'attività della Commissione è condizionata dalla sua responsabilità politica nei confronti del Parlamento, rafforzata in particolare dal coinvolgimento di quest'ultimo nella definizione della programmazione annuale e pluriennale dell'Unione.

La disciplina delle relazioni interistituzionali, definita dai trattati e regolamentata in dettaglio dagli accordi e dai rispettivi regolamenti, denota una forte interconnessione e compenetrazione di competenze allontanando ulteriormente il "nuovo" equilibrio istituzionale dal modello costituzionale della separazione dei poteri⁶⁷. Sebbene la Commissione continui ad occupare una posizione centrale nell'architettura istituzionale, si è progressivamente determinata una parziale erosione dei suoi poteri sia in via diretta dalle disposizioni dei trattati che nell'applicazione delle stesse.

Il raggiungimento sempre più frequente nelle fasi iniziali della procedura legislativa tra il Parlamento e il Consiglio e l'istituzione di un Presidente del Consiglio europeo che potrebbero occupare quello spazio politico che la Commissione ha progressivamente conquistato anche attraverso la summenzionata relazione speciale con il Parlamento europeo, potrebbero determinare un indebolimento della Commissione nel quadro istituzionale.

Il rapporto politico tra il Parlamento e la Commissione non è stato rafforzato solamente dall'articolo 17(7) del TUE il quale stabilisce che il Consiglio debba tener conto dell'esito delle elezioni del Parlamento europeo nella scelta del candidato alla presidenza della Commissione, ma anche dalla proposta del Parlamento avanzata nella sua risoluzione del 12 giugno 2013 sulle elezioni al Parlamento europeo nel 2014⁶⁸, di chiedere ai partiti politici europei di nominare i candidati alla presidenza della Commissione, con l'auspicio che tali candidati svolgano un ruolo guida nell'ambito della campagna elettorale parlamentare⁶⁹.

institutions et la Commission, COM(73) 999, Bruxelles, 30 mai 1973.

⁶⁵ Cfr. articolo 127(1) del Regolamento interno del Parlamento: "Il Parlamento può concludere accordi con altre istituzioni nel contesto dell'applicazione dei trattati o ai fini di un miglioramento o chiarimento delle procedure".

⁶⁶ L'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione del 2010, sarà analizzato nel corso del capitolo sesto, dedicato alla conclusione degli accordi interistituzionali in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

⁶⁷ S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruxelles : Bruylant, 2008.

⁶⁸ 2013/2102(INL).

⁶⁹ Nella relazione sul miglioramento delle modalità pratiche per lo svolgimento delle elezioni europee del 2014 il Parlamento ha richiesto ai partiti politici di nominare i rispettivi candidati alla presidenza della Commissione adottando procedure democratiche e trasparenti e

con sufficiente anticipo rispetto alle elezioni europee in modo da consentire l'organizzazione di una campagna su scala europea che si concentri non solo sul programma del partito, ma anche su quello del candidato alla presidenza della Commissione.

Conclusioni

Le riforme istituzionali apportate dal trattato di Lisbona sono molto più ampie rispetto a quelle introdotte dalle precedenti revisioni dei trattati.

Il titolo III del TUE ha trasformato il precedente "metodo comunitario" adeguandolo alle disposizioni introdotte dal trattato di Lisbona che istituiscono un nuovo quadro istituzionale in cui il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali, la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione europea e adotta iniziative adeguate a tal fine e il Parlamento europeo e il Consiglio esercitano congiuntamente la funzione legislativa e la funzione di bilancio sulla base delle proposte della Commissione.

Il trattato di Lisbona estende tale metodo decisionale specifico dell'Unione europea a nuovi settori delle sue attività legislative e di bilancio e prevede la possibilità che il Consiglio europeo possa, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, ampliare l'applicazione della votazione a maggioranza qualificata e della procedura legislativa ordinaria, rafforzando così il metodo dell'Unione.

Tali clausole "passerella" rivelano un'effettiva tendenza ad una applicazione quanto più ampia possibile del metodo Comunitario, i cui elementi essenziali si riassumono nel diritto di iniziativa della Commissione e nel processo decisionale congiunto di Parlamento europeo e del Consiglio. Tali elementi sono stati tutelati dal trattato di Lisbona nella misura in cui al Consiglio europeo viene riconosciuto un ruolo specifico nel fornire gli impulsi e definire gli orientamenti dell'Unione europea¹, definendo così i suoi obiettivi e le sue priorità strategiche senza interferire con il normale esercizio dei poteri legislativi e di bilancio dell'Unione europea.

Il ruolo della Commissione quale promotrice dell'attività legislativa è confermato, garantendo che il monopolio dell'iniziativa legislativa resti sostanzialmente immutato, soprattutto nella procedura di bilancio. Infine, sebbene il ruolo della Commissione come promotrice dell'interesse generale alla guida della programmazione dell'Unione non sia stato messo in discussione dal trattato di Lisbona nel corso degli ultimi quattro anni, la Commissione ha, in pratica, perso parte della sua influenza politica all'interno dell'architettura istituzionale². Tale erosione del potere della Commissione è, in larga misura, correlata alla crisi economica e finanziaria che va a vantaggio di un intervento e dell'autorità del Consiglio europeo e favorisce la collaborazione intergovernativa a scapito del metodo comunitario.

Sul piano formale il Parlamento risulta essere l'istituzione le cui prerogative sono state maggiormente rafforzate.

L'affermazione del suo ruolo di colegislatore deve essere analizzato alla luce della

²Per un'analisi approfondita della posizione istituzionale della Commissione si veda O. Hoing; W. Wessels, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance. secretariat or Partner to the European Council?*, in M. Chang; J. Monar (a cura di), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, College of Europe, 2013, pp.123-146.

razionalizzazione delle procedure di adozione degli atti dell' Unione, che eliminando la procedura di cooperazione, generalizza l' applicazione della procedura legislativa ordinaria, la quale prevede che Parlamento e Consiglio adottino regolamenti e direttive su un piano paritario, e limita l' applicazione delle procedure speciali di consultazione e approvazione a casi circoscritti espressamente previsti dai trattati. Inoltre i poteri del Parlamento in quanto ramo dell'autorità legislativa vengono potenziati, visto che la procedura legislativa ordinaria è divenuta la norma generale³ ed è stata estesa a quasi tutti i settori della legislazione europea, compreso quello della giustizia e gli affari interni. Il trattato di Lisbona estende al Parlamento il diritto d'iniziativa per quanto concerne la revisione dei trattati, riconoscendogli il diritto di partecipare alla Convenzione e richiedendo la sua approvazione è necessaria nel caso in cui il Consiglio europeo ritenga che non vi sia alcun motivo di convocare la Convenzione.

Infine il ruolo del Consiglio in quanto altro ramo dell'autorità legislativa è confermata, sebbene con una certa preponderanza in pochi settori importanti, grazie, in particolare, al chiarimento contenuto nel trattato di Lisbona secondo cui il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative.

La nuova procedura di bilancio è analogamente basata su un processo decisionale congiunto, su un piano di parità, cui partecipano il Parlamento europeo e il Consiglio, che riguarda tutti i tipi di spesa, e il Parlamento e il Consiglio decideranno congiuntamente anche sul quadro finanziario pluriennale, in entrambi i casi su iniziativa della Commissione.

Per quanto concerne la capacità dell'Unione europea di concludere accordi, il ruolo della Commissione viene riconosciuto relativamente alla capacità di condurre negoziati, e l'approvazione del Parlamento è ora resa necessaria per la conclusione da parte del Consiglio di quasi tutti gli accordi internazionali.

Il riconoscimento formale del Consiglio europeo quale istituzione autonoma, con competenze specifiche chiaramente definite nei trattati, comporta una nuova definizione del suo ruolo istituzionale per quanto concerne il compito fondamentale di fornire il necessario impulso politico e definire gli orientamenti e le priorità generali dell'attività dell'Unione europea .

Essendo il Consiglio europeo ormai integrato nell'architettura istituzionale dell'Unione europea, risulta necessario definire in modo più chiaro e più specifico i suoi obblighi, compresa la possibilità di un controllo giudiziario delle sue azioni, in particolare alla luce dell'articolo 265 del TFUE.

La necessità di migliorare la cooperazione interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio europeo richiede l'ottimizzazione delle condizioni in cui il Presidente del Parlamento partecipa alle discussioni in seno al Consiglio europeo, che potrebbero eventualmente essere trattate in un accordo politico sulle relazioni tra le due istituzioni⁴.

³ Tranne che nei casi in cui i trattati specificano che vada applicata una procedura legislativa speciale.

⁴ Il Parlamento ritiene che sarebbe utile se il Consiglio europeo potesse formalizzare tali condizioni nel proprio regolamento interno o in un accordo interistituzionale. Il Parlamento

L'istituzione di una presidenza fissa a lungo termine del Consiglio europeo potrebbe contribuire a garantire una maggiore continuità, efficacia e coerenza del lavoro di tale istituzione e quindi dell'azione dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio europeo svolge un ruolo di rilievo nella vita istituzionale dell'Unione europea, garantendo la preparazione e la continuità del suo lavoro, promuovere il consenso tra i suoi membri e riferire al Parlamento europeo.

La preparazione delle riunioni del Consiglio europeo e la continuità del suo lavoro rientrano nelle competenze del Presidente del Consiglio europeo in cooperazione con il Presidente della Commissione sulla base del lavoro del Consiglio "Affari generali", richiedendo contatti reciproci e una stretta cooperazione tra il Presidente del Consiglio europeo e la Presidenza del Consiglio "Affari generali".

In tale contesto, ciò risulta essenziale per un rapporto equilibrato e di collaborazione tra il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione e la Presidenza a rotazione del Consiglio⁵.

La piena utilizzazione di tutte le innovazioni istituzionali e procedurali introdotte dal trattato di Lisbona richiede un'approfondita cooperazione permanente tra le istituzioni che partecipano alle diverse procedure, traendo pienamente vantaggio dai nuovi meccanismi forniti dal trattato, in particolare gli accordi interistituzionali⁶.

L'organizzazione della cooperazione interistituzionale nel processo decisionale sarà la chiave del successo dell'azione dell'Unione europea alla luce della crescente importanza di una programmazione strategica pluriennale e di una programmazione operativa annuale per garantire un'efficace attuazione delle procedure decisionali, riconosciuta dai trattati stessi.

europeo ha ribadito tale necessità nella risoluzione sul Rapporto con le istituzioni che rappresentano i governi nazionali, approvata il 12 dicembre 2013 (2012/2034(INI)). Il mancato riconoscimento di strumenti di cooperazione tra il Parlamento e il Consiglio europeo in particolare e tra quest'ultimo e le altre istituzioni dell'Unione più in generale sarà trattato nel capitolo VI.

⁵ O. Hoing; W. Wessels, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance. secretariat or Partner to the European Council?*, in M. Chang; J. Monar (a cura di), *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises*, College of Europe, 2013, pp.123-146.

⁶ H. Bribosia, *Institutional innovations in the Lisbon Treaty*, in S. Griller; J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, SpringerWienNewYork, 2008, p.77.

CAPITOLO SESTO

GLI ACCORDI INTERISTITUZIONALI NEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: Sezione I - La nuova base giuridica degli accordi interistituzionali e gli ambiti di sviluppo nel quadro del trattato di Lisbona - 1. La frammentazione istituzionale. - 2. La necessità di una rinnovata cooperazione istituzionale. - 2.1. La procedura legislativa ordinaria. - 2.2. Gli atti delegati e gli atti di esecuzione - 2.3. La Procedura di elezione del Presidente della Commissione europea. - 2.4. La procedura di bilancio e il Quadro Finanziario Pluriennale. - 2.5. La conclusione di Accordi Internazionali. 3. L'articolo 295 TFUE e gli accordi interistituzionali. - Sezione II - I recenti sviluppi nella pratica degli accordi interistituzionali. - 4. La revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione. - 4.1. Gli elementi principali del nuovo accordo. - 4.2. L'istituzione di un partenariato speciale. - 4.3. La posizione del Consiglio. - 5. Altri Accordi interistituzionali. - 5.1. L'Accordo interistituzionale tra il Parlamento e la Banca centrale europea. - 5.2. L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo alla trasmissione al Parlamento europeo e al trattamento da parte di quest'ultimo delle informazioni classificate detenute dal Consiglio su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune. 5.3. L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio. - Conclusioni.

Il trattato di Lisbona dedica agli accordi interistituzionali l'articolo 295 TFUE, riconoscendo così l'importanza di questi atti atipici che, sebbene non costituiscano in linea di principio fonti formali di norme e non possano alterare le disposizioni del diritto primario, tuttavia, spesso forniscono utili chiarimenti che agevolano la cooperazione istituzionale e conseguentemente il processo decisionale dell'Unione. Tale categoria di atti è oggi molto variegata e include sia atti di carattere puramente politico, come ad esempio l'esternazione di una posizione comune su determinati principi generali, sia atti che in linea di principio impegnano giuridicamente le istituzioni che li concludono, come nel caso della disciplina di aspetti procedurali delle relazioni interistituzionali.

L'articolo 295 del TFUE stabilisce che "il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante". Tuttavia l'assenza di un riferimento a questa tipologia di atti nell'articolo 288 TFUE li esclude dalla categoria degli atti giuridici dell'Unione e conferma la loro connotazione di atti atipici.

Sezione I - La nuova base giuridica degli accordi interistituzionali e gli ambiti di sviluppo nel quadro del trattato di Lisbona

Le istituzioni politiche che compongono il quadro istituzionale, ovvero quelle cui spetta formulare e definire le politiche e adottare le decisioni, la Commissione europea, il Consiglio, il Consiglio europeo e il Parlamento, sono spesso considerati attori unitari che concorrono al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione.

Tuttavia, nello svolgimento delle rispettive funzioni queste istituzioni affrontano molte divisioni su diversi livelli, che si riflettono nelle complesse relazioni istituzionali¹.

Secondo il grado d'intensità, queste divisioni possono tradursi in un *policy making* frammentato e possono minare la coerenza della *governance* dell'Unione.

Esaminando le frammentazioni proprie dell'architettura istituzionale dell'Unione, è necessario distinguere tra due diverse categorie: le divisioni che hanno origine da problemi generici che affliggono le istituzioni al loro interno e quelle che riguardano esclusivamente i rapporti tra le istituzioni e che costituiscono un ostacolo alla cooperazione istituzionale.

Al fine di determinare le sfide poste alla cooperazione interistituzionale dal consolidamento del processo di integrazione e individuare il quadro generale in cui la pratica degli accordi interistituzionali si è sviluppata in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, prima di passare all'analisi della formulazione dell'articolo 295 del TFUE, si esamineranno le conseguenze delle frammentazioni appartenenti alla seconda categoria summenzionata e le novità introdotte nelle procedure decisionali.

1. La frammentazione istituzionale

Le istituzioni hanno dovuto affrontare due grandi sfide potenzialmente dannose per la coerenza istituzionale.

In primo luogo tutte le istituzioni sono cresciute di dimensioni e in termini di coesione interistituzionale la dimensione ha dimostrato di essere un fattore determinante, soprattutto se si considera che tale ampliamento è avvenuto in maniera rapida e diversificata.

Gli allargamenti hanno causato un incremento del personale, del bilancio, delle lingue ufficiali e del territorio su cui si applica la legislazione.

In secondo luogo, l'aumento delle competenze unito al trend di crescita istituzionale, ha avuto come conseguenza diretta l'intensificazione della rete di relazioni tra i *policy makers* delle diverse istituzioni.

Da un punto di vista istituzionale, la presenza di *policy network* effettivi, può in alcuni casi anticipare il raggiungimento di un particolare scopo condiviso tra le istituzioni ma sul lungo periodo è destinato ad essere dannoso, se le relazioni non

¹ T. Christiansen, *Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU: towards coherent governance?*, Journal of European Public Policy, 8:5,2001, pp. 747-769.

sono sufficientemente regolate e trasparenti².

Nuove competenze spesso richiedono la creazione di nuovi strumenti. Qualora questi mezzi non vengano forniti dai trattati o siano il frutto di atti di *soft law* elaborati dalle istituzioni stesse per disciplinare i nuovi settori di cooperazione o per modificare le interazioni in seguito ad un cambiamento dell'equilibrio istituzionale, l'efficacia del *policy making* può essere compromessa.

La risposta dell'opinione pubblica da un lato e degli Stati membri dall'altro a questo trend di crescita è stata una maggiore richiesta di trasparenza e un più alto grado di coinvolgimento nel processo decisionale.

Negli ultimi anni l'Unione europea ha dovuto quindi far fronte a istanze contraddittorie, che hanno avuto un impatto diretto sulle relazioni interistituzionali³: da un lato la domanda crescente di coerenza del *policy making* nei vari livelli di *governance* e dall'altro una sempre maggiore richiesta di trasparenza sulle procedure, e sulle competenze.

La frequenza con cui si sono susseguite le revisioni dei trattati a partire dai primi anni novanta ha fatto sì che le tensioni create da queste due richieste si siano intensificate. La Commissione ha accolto tali istanze nella Comunicazione del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco"⁴ in cui invitava il Parlamento e il Consiglio ad attuare una consultazione più efficace e più trasparente nell'elaborazione delle politiche dell'Unione, chiarendo le modalità di svolgimento delle consultazioni pubbliche, e coinvolgendo maggiormente i cittadini attraverso la partecipazione dei parlamenti nazionali.

La risposta delle istituzioni può essere individuata nel tentativo di disciplinare le loro relazioni in atti di *soft law*, nella forma di accordi interistituzionali⁵.

Sviluppatasi nella pratica istituzionale parallelamente all'ampliamento delle competenze dell'Unione e dei poteri del Parlamento europeo allo scopo di organizzare la cooperazione tra il Consiglio, il Parlamento e la Commissione, gli accordi interistituzionali si sono affermati come lo strumento privilegiato dalle tre istituzioni coinvolte nel processo decisionale nella gestione convenzionale dei loro rapporti reciproci al fine di rafforzare la loro capacità d'azione.

Gli accordi interistituzionali, che derivano dall'evoluzione di una pratica

² M. Westlake, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-making process*, London, Dublin, Edinburgh, 1994.

³ Il Parlamento e la Commissione hanno dato prova del loro impegno a favore della trasparenza, e di un'azione politica non avulsa dalla società civile, ma bensì fondata su un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile sottoscrivendo l'Accordo interistituzionale sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

⁴ Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco", COM(2001) 428 def., GU C 287, 12.10.2001.

⁵ J.P. Jacqué, *La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire*, in *Interpretation of the EC Treaties in the light of Subsequent practice*, Badia Fiesolana, wenesday, 21-23 May 1986, European University Institute, DOC. IUE 126/86 (COL 65).

istituzionale⁶, sono stati utilizzati essenzialmente per precisare le disposizioni dei trattati e per ovviare a procedure decisionali complesse. Tali accordi hanno efficacemente contribuito alla codificazione e all'applicazione dei trattati e in alcuni casi ne hanno anticipato l'evoluzione.

Svolgendo una funzione di regolamentazione e di adattamento del sistema istituzionale, sono attualmente, al di là della loro diversità nelle forme e nei contenuti, frequentemente utilizzati dalle istituzioni laddove le nuove disposizioni del trattato di Lisbona richiedono un adattamento dell'equilibrio interistituzionale alle procedure decisionali.

Questa tipologia di atti, caratterizzata da un'unità concettuale e da una diversità funzionale, è oggi pienamente integrata nell'ordine giuridico dell'Unione in quanto gli accordi interistituzionali sono riconosciuti come fonte di diritto derivato e sono dotati di una forza giuridica potenzialmente vincolante, elementi che ne aumentano l'autorità nella dimensione interistituzionale dell'Unione europea⁷.

2. La necessità di una rinnovata cooperazione istituzionale

Il trattato di Lisbona ha introdotto numerose disposizioni che hanno modificato la struttura della fitta rete d'interazioni tra le Istituzioni del triangolo istituzionale, alterando l'equilibrio instauratosi con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht,⁸ consolidato dal trattato di Amsterdam e successivamente dal trattato di Nizza. Alcune delle nuove basi giuridiche del TUE e del TFUE hanno reso necessaria una rivisitazione dei meccanismi di cooperazione e di concertazione istituzionale nei settori in cui le nuove basi giuridiche hanno rafforzato o limitato i poteri di una o più istituzioni.

2.1. La procedura legislativa ordinaria

Fra le principali novità del trattato di Lisbona vi è l'estensione a numerose materie della procedura di codecisione⁹, con voto a maggioranza qualificata, che diventa procedura legislativa ordinaria, in base alla quale il Parlamento e il Consiglio sono coinvolti in modo paritario e con gli stessi poteri nell'approvazione delle proposte

⁶ V. Cap II sez. II.

⁷ E. Gianfrancesco, *Title III, Provision on the institutions, Article 15 the European Commission*, in H-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The treaty on the European Union, a commentary*, Springer, 2013, pp.697-699.

⁸ I cambiamenti nell'assetto istituzionale dell'Unione introdotti dal trattato di Maastricht, ampliati e rafforzati dal trattato di Amsterdam e successivamente del trattato di Nizza, sono rimasti sostanzialmente invariati fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

L'evoluzione della procedura di codecisione rappresenta un chiaro esempio di questo processo. Introdotta dal trattato di Maastricht, è stata notevolmente rafforzata con il trattato di Amsterdam, che ha trasferito nell'ambito di questa procedura quasi tutte le materie che prima rientravano nella procedura di cooperazione. A questo processo di rafforzamento ha contribuito anche il trattato di Nizza, estendendo la procedura di codecisione ad altri settori.

⁹ L'art.289 TFUE specifica che la procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.

legislative. Tale procedura è stata estesa anche ad alcune materie per le quali Parlamento europeo veniva semplicemente consultato, e la decisione finale spettava al Consiglio che decideva all'unanimità.

Sebbene la procedura in quanto tale non abbia subito cambiamenti di rilievo, la caratteristica principale resta infatti l'adozione congiunta della legislazione da parte del Parlamento e del Consiglio, con votazione a maggioranza qualificata su una proposta della Commissione¹⁰, l'ambito di applicazione di tale procedura, definita nell'articolo 294 del TFUE¹¹ è stato quasi raddoppiato.

Tale procedura ha originato una serie di negoziazioni interistituzionali informali, non espressamente previste dai trattati, tra rappresentanti delle tre istituzioni coinvolte nel processo legislativo, dette "triloghi". Negli ultimi anni, ed in particolare dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, si è osservata una tendenza sempre più marcata a raggiungere accordi in prima lettura¹².

Sebbene le Istituzioni abbiano espresso la volontà di collaborare "lealmente durante la procedura, al fine di ravvicinare al massimo le loro posizioni e pertanto rendere possibile, ove opportuno, l'adozione dell'atto in questione in una fase iniziale della procedura"¹³, in seno al Parlamento sono emerse preoccupazioni in merito alla potenziale mancanza di trasparenza relativamente a tali negoziati informali. Quest'ultimo ha ripetutamente espresso la necessità di rinegoziare l'accordo interistituzionale "Legiferare Meglio"¹⁴ concluso tra le tre istituzioni nel 2003, "con lo scopo di tener conto del nuovo ambiente legislativo che il trattato di Lisbona ha generato, di consolidare le migliori prassi attuali e di aggiornare l'accordo conformemente al programma per una normativa intelligente"¹⁵, il testo dell'accordo non è ancora stato ridefinito. La mancata revisione dell'accordo si è tradotta nell'inserimento di alcune disposizioni riguardanti le negoziazioni istituzionali in sede di procedura legislativa in un accordo bilaterale concluso tra il Parlamento e la Commissione¹⁶.

2.2. Gli atti delegati e gli atti di esecuzione

Il controllo delle competenze di esecuzione della Commissione in sede di comitologia e di attuazione di atti delegati è stato ampiamente modificato dalle

¹⁰ La procedura legislativa ordinaria consiste di un massimo di tre letture, con la possibilità per i due colegislatori di concluderla in ciascuna delle fasi qualora pervengano a un accordo sotto forma di progetto comune.

¹¹ L'art. 289 TFUE sostituisce l'art. 251 TCE.

¹² Nella prima metà della settima legislatura il 78% dei fascicoli sono stati chiusi in prima lettura, il 18% in seconda lettura e solamente il 4% in terza lettura. Dati forniti dalla Direzione generale delle politiche interne dell'Unione-Direzione del coordinamento legislativo e delle Conciliazioni-Parlamentoeuropeo, Gennaio 2012. Sull'argomento, P. Craig, *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, p.111.

¹³ Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione sulle modalità pratiche della procedura di codecisione del 13 giugno 2007, .

¹⁴ GU C 321, 31.12.2003.

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2014 sull'applicazione del trattato di Lisbona per quanto riguarda il Parlamento europeo, 2013/2130 (INI), punto 70.

¹⁶

disposizioni 290 e 291 del TFUE che operano una chiara distinzione tra la delega legislativa e la delega esecutiva¹⁷. La procedura dei comitati ha sempre costituito un elemento controverso nelle relazioni interistituzionali¹⁸. I Comitati composti da funzionari degli Stati membri hanno implementato una parte rilevante della legislazione dell'Unione attraverso una procedura caratterizzata da scarsa trasparenza e da un limitato controllo democratico¹⁹.

Tali carenze sono state parzialmente mitigate dalla conclusione di accordi interistituzionali²⁰.

L'effettivo controllo democratico da parte del Parlamento europeo sul processo di comitologia è stato implementato solamente con l'adozione del trattato di Lisbona. L'attuazione dell'articolo 290 TFUE che disciplina la procedura degli atti delegati, ha formato oggetto di un' "intesa comune" non vincolante tra le istituzioni.

Nonostante l'adozione del nuovo trattato, e le difficoltà delle negoziazioni interistituzionali nell'applicazione delle due basi giuridiche non è stato ancora negoziato un accordo che disciplini le linee guida delle due procedure. Anche in questo caso, il Parlamento e la Commissione, in assenza di un atto trilaterale hanno disciplinato alcuni aspetti della loro cooperazione in applicazione degli articoli 290 e 291 del TFUE nell'accordo quadro.

2.3. La Procedura di elezione del Presidente della Commissione europea

Il Trattato di Lisbona ha introdotto modifiche rilevanti nella procedura che disciplina la nomina del Presidente della Commissione: il Parlamento ha il potere di eleggere il Presidente della Commissione e di approvare la nomina degli altri membri della Commissione, incluso l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e Politica di sicurezza.

L'articolo 17 introduce due importanti novità rispetto alla precedente procedura disciplinata dall'articolo 214 TCE: il paragrafo 7 attribuisce al Parlamento la responsabilità dell'elezione del Presidente della Commissione mentre il paragrafo 8 esplicita la responsabilità collettiva della Commissione nei confronti del Parlamento.

Il potere del Parlamento europeo è stato notevolmente rafforzato, se si considera che, ai sensi dell'art. 214,2 TCE, il suo ruolo era limitato all'approvazione della designazione del candidato alla presidenza della Commissione.

Alla luce della nuova procedura, il Parlamento ha invitato il Consiglio europeo a

¹⁷ P. Ponzano, *"Executive" and "Delegated" acts: The situation after the Lisbon Treaty*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, p.135.

¹⁸ La procedura di comitologia nasce nel 1962, in un contesto nel quale la distinzione tra legislazione ed esecuzione, come spesso accade nelle organizzazioni internazionali, è assente. Nel disegno originario, "la Commissione propone e il Consiglio dispone", mentre l'attuazione delle decisioni del Consiglio compete in via esclusiva alle amministrazioni nazionali. L'attività esecutiva rientra nella sfera di sovranità degli Stati membri.

¹⁹ Disciplinata all'articolo 202 TCE.

²⁰ Accordo fra Parlamento europeo e Commissione relativo alle modalità di applicazione della decisione 1999/468/CE del Consiglio recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, quale modificata dalla decisione 2006/512/CE, GU C 143 del 10.6.2008;

concludere un accordo interistituzionale al fine di disciplinare le modalità di concertazione volte alla presentazione di un candidato per la presidenza della Commissione. Tuttavia il Consiglio europeo non si è pronunciato in merito a tale richiesta.

2.4. La procedura di bilancio e il Quadro Finanziario Pluriennale

Il TFUE ha sensibilmente modificato le interazioni istituzionali nel quadro della procedura di bilancio dell'Unione e dell'elaborazione del quadro finanziario pluriennale.

Negli anni Ottanta, l'equilibrio politico e istituzionale del regime finanziario della Comunità è stato caratterizzato da tensioni sempre più vivaci. Il clima di conflitto nelle relazioni tra i due rami dell'autorità di bilancio, si è tradotto in un funzionamento sempre più impervio della procedura, in squilibri e in uno scarto crescente fra le risorse proprie e il fabbisogno della Comunità. Per questi motivi, le istituzioni hanno tentato di superare tali difficoltà mediante la dichiarazione comune del 1982, che prefigurava l'accordo interistituzionale del 1988²¹ per dare attuazione all'Atto unico europeo.

A partire da questa data, le istituzioni hanno fatto sistematicamente ricorso alla prassi delle prospettive finanziarie attraverso la sottoscrizione di accordi interistituzionali della durata di sei anni²².

Tali accordi successivi²³ hanno consentito di sostituire le frequenti occasioni di contrasto con un quadro di riferimento interistituzionale per le procedure di bilancio annuali, che ha considerevolmente migliorato lo svolgimento della procedura di bilancio, formalizzando una procedura di collaborazione e concertazione interistituzionale e prevedendo disposizioni particolari in taluni ambiti controversi come la classificazione delle spese.

I suddetti accordi hanno introdotto una forma di procedura di codecisione che ha consentito al Parlamento di affermare il proprio ruolo di ramo dell'autorità di bilancio a pieno titolo, di consolidare la propria credibilità istituzionale e di orientare il bilancio verso le proprie priorità politiche.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha consolidato le pratiche istituzionali sviluppatesi ed evolutesi esternamente e parallelamente ai trattati.

I poteri del Parlamento europeo sono aumentati in relazione alla procedura di bilancio, in quanto ora è divenuto a tutti gli effetti colegislatore su tutte le spese per l'intero bilancio annuale dell'Unione europea, deliberando in materia in stretta collaborazione con il Consiglio.

Infine il trattato di Lisbona ha "costituzionalizzato" il quadro finanziario

²¹ Nel 1988 per la prima volta è stato concluso un accordo tra il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio denominato accordo interistituzionale e non più Dichiarazione comune.

²² Nel 1992 per il periodo 1993-1999 (pacchetto Delors II), nel 1999 per il periodo 2000-2006 (Agenda 2000) e nel 2006 per il periodo 2007-2013.

²³ del 1993 per il periodo 1993-1999, del 1999 per il periodo 2000-2006 e del 2006 per il periodo 2007-2013.

pluriennale²⁴, che è diventato un atto giuridicamente vincolante approvato secondo una procedura legislativa speciale: approvato dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. L'articolo statuisce inoltre che, nel corso dell'intera procedura, le istituzioni "adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa", rafforzando il ruolo del Parlamento in relazione alle tradizionali procedure del parere conforme e incrementando le possibilità di raggiungere un accordo finale.

Inoltre, il medesimo articolo prevede che in futuro il Quadro Finanziario Pluriennale possa essere approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata, a condizione che tale modalità sia stata previamente autorizzata dal Consiglio europeo. Per quanto attiene al contenuto, il Quadro Finanziario Pluriennale giuridicamente vincolante risulta essere simile ai precedenti accordi interistituzionali. La sua durata è di almeno cinque anni, il che, come richiesto dal principio democratico, permette una sincronizzazione con i mandati del Parlamento e della Commissione.

Sebbene la procedura di adozione del Quadro finanziario pluriennale sia disciplinata dal diritto primario, le istituzioni coinvolte nel processo decisionale hanno deciso di continuare a regolamentare i dettagli di tale procedura attraverso accordi interistituzionali la cui validità temporale coincide con il periodo coperto dal quadro finanziario.

2.5. La conclusione di Accordi Internazionali.

Per quanto riguarda la conclusione di Accordi internazionali, ambito in cui la partecipazione del Parlamento europeo era estremamente limitata, si deve evidenziare che in seguito all'adozione del trattato di Lisbona, le aree in cui il Consiglio deve ottenere il consenso o almeno consultare il Parlamento prima della conclusione di un accordo internazionale sono state significativamente ampliate²⁵ ed è stata introdotta la procedura del Parere conforme del Parlamento europeo.

Inoltre, il Parlamento europeo deve essere informato durante il corso di tutte le fasi della negoziazione che portano alla firma da parte dell'Unione europea di un accordo internazionale²⁶.

Il Parlamento europeo, avendo ottenuto un ruolo seppur più rilevante rispetto al passato, pur sempre marginale, ha tentato di accrescere il suo coinvolgimento nella procedura attraverso la negoziazione di un accordo interistituzionale con il Consiglio

²⁴ Articolo 312 TFUE.

²⁵ Articolo 218 (6) TFUE.

²⁶ Cfr. articolo 218: "Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo: previa approvazione del Parlamento europeo nei casi di accordi di associazione; accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione; accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione; accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura (...) 11. Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati".

relativo alla trasmissione e al trattamento delle informazioni classificate detenute da quest'ultimo.

Tale accordo regola l'accesso alle informazioni classificate su questioni che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune e gli accordi internazionali ai sensi dell'articolo 218 (6)TFUE che non riguardano esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, i cosiddetti accordi misti, compresa ogni loro parte che rientra nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Il Parlamento europeo ha motivato la richiesta di regolare questo settore per mezzo di un accordo interistituzionale sostenendo che l'accesso a tale categoria di informazioni costituisce uno strumento indispensabile che consente al Parlamento di esercitare pienamente i suoi poteri e le sue funzioni²⁷.

3. L'articolo 295 TFUE e gli accordi interistituzionali

Il TFUE introduce delle novità volte a garantire la validità a priori degli accordi interistituzionali che non derivano semplicemente dalla diversa collocazione nei trattati, bensì dalla formulazione stessa dell'articolo²⁸.

L'articolo 295 del TFUE stabilisce che "il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante".

Sebbene il suddetto articolo non riprenda le limitazioni proprie della formulazione della dichiarazione n.3 allegata all'atto finale del trattato di Nizza per quanto concerne la funzione di tali accordi, prevedendo la possibilità che completino le spesso "laconiche" disposizioni dei trattati nella disciplina delle procedure decisionali, insorgono alcuni dubbi sulla possibilità di concludere accordi bilaterali.

Inoltre, come già evidenziato nel corso dell'analisi dedicata alla costituzionalizzazione del principio di leale cooperazione istituzionale, diversamente dalla summenzionata dichiarazione, in cui la conclusione degli accordi interistituzionali veniva giustificata in quanto strumento di implementazione della cooperazione, il trattato di Lisbona ha operato una separazione dei due elementi in basi giuridiche distinte. Se l'articolo 13(2) del TFUE sottopone al rispetto del principio di leale cooperazione tutte le istituzioni del quadro istituzionale, l'articolo 295 del TFUE si limita a contemplare le tre istituzioni che prendono parte al processo decisionale. Inoltre l'articolo 295 del TFUE non si colloca nella sezione "atti giuridici", bensì in quella dedicata alle procedure di adozione degli atti, sancendo un rapporto diretto tra la finalità dei suddetti atti atipici e la procedura

²⁷ Relazione del Parlamento europeo sull'Accordo quadro del Parlamento europeo e del Consiglio, 7 maggio 2012, punto 1.

²⁸ Allegati al trattato di Nizza si trovano numerosi protocolli addizionali e varie dichiarazioni adottate della conferenza intergovernativa. I protocolli hanno lo stesso valore giuridico del trattato al quale sono assimilati mentre le dichiarazioni hanno valore meramente politico. L'Articolo 51 del TUE specifica che solamente i protocolli e gli allegati ai trattati ne costituiscono parte integrante.

decisionale²⁹.

Ne consegue che la portata della base giuridica degli accordi interistituzionali sembra essere limitata agli accordi conclusi nell'ambito delle procedure legislative e di bilancio, prevedendo tra gli attori istituzionali solamente le tre istituzioni che espletano tali funzioni.

Una tale formulazione sembra non riconoscere l'importanza di dotare le istituzioni elencate all'articolo 13(1) TUE di strumenti di cooperazione giuridicamente vincolanti.

Tuttavia, se da un lato la portata innovatrice degli accordi interistituzionali trova un punto di forza nella responsabilità istituzionale e politica della Commissione sancita dai paragrafi 1 e 8 dall'articolo 17 TUE, che incarica la Commissione ad avviare il processo di programmazione annuale e pluriennale per raggiungere accordi interistituzionali, essa incontra un limite nell'articolo 13(2) TUE in virtù del quale ogni istituzione agisce nel limite delle attribuzioni ad essa conferite dai trattati.

Il carattere vincolante degli accordi interistituzionali continua a non derivare dai trattati, l'articolo 295 del TFUE si limita a constatare che tali accordi "possono assumere carattere vincolante", bensì dall'espressione delle volontà delle istituzioni di attenersi alle disposizioni dell'accordo e in mancanza di questa, dal principio generale di leale cooperazione tra le istituzioni di origine giurisprudenziale³⁰.

Il suddetto articolo lascia, quindi, alle istituzioni il compito di stabilire il valore giuridico dell'accordo essendo libere di non specificare in che misura l'accordo sia vincolante³¹.

Le istituzioni hanno già dimostrato di utilizzare questa possibilità dati i numerosi accordi tra due istituzioni che sono stati negoziati in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona³².

²⁹ B. De Witte, *Legal Instrument and Law-Making*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp.102-103.

³⁰

Sull'origine e l'evoluzione del principio di leale cooperazione tra le istituzioni si veda la sezione I del capitolo secondo.

³¹ R. Adam: A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 2°ed., Giappichelli, Torino, 2010, pag 159-164.

³² Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, GU L 304/47, 20.11.2010; Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo alla trasmissione al Parlamento europeo e al trattamento da parte di quest'ultimo delle informazioni classificate detenute dal Consiglio su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune, GU C 095/1 01.04.2014; Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sull'istituzione di un registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, GU L 191/29, 27.7.2011.

Sezione II - I recenti sviluppi nella pratica degli accordi interistituzionali

Gli Accordi interistituzionali conclusi in seguito all'entrata di Lisbona riconoscono le innovazioni istituzionali introdotte e testimoniano la necessità delle istituzioni di regolamentare le nuove procedure e di cooperare al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dai Trattati.

La sezione II del presente capitolo è stata dedicata all'analisi degli accordi interistituzionali recentemente conclusi al fine di valutare l'interpretazione istituzionale delle basi giuridiche introdotte dal nuovo trattato, in particolare l'articolo 295 del TFUE, l'articolo 13(2) del TUE e l'articolo 17(1) del TUE.

Le caratteristiche essenziali del nuovo equilibrio istituzionale definito dai trattati derivano in particolare dall'evoluzione delle procedure descritte nella prima sezione del capitolo. Gli sviluppi nella pratica della conclusione di accordi interistituzionali dimostra che le istituzioni hanno già tradotto le innovazioni del trattato di Lisbona in diversi accordi.

L'analisi che segue è volta ad analizzare l'interpretazione che le istituzioni hanno dato delle basi giuridiche su cui tali atti possono fondarsi. Una posizione di rilievo è stata consacrata all'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione in ragione della sua storia istituzionale e dei suoi sviluppi.

4. La revisione dell'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione.

Le relazioni tra il Parlamento e la Commissione sono state regolate da accordi quadri bilaterali, rinegoziati con una scadenza quinquennale sin dagli inizi degli anni novanta.

Detta pratica, nata sotto forma di codici di condotta, a partire dal 2000¹ si è trasformata nella procedura di accordi interistituzionali portando alla firma del primo accordo quadro tra la Commissione ed il Parlamento europeo.

L'accordo quadro definisce le rispettive responsabilità politiche e le modalità dello scambio di informazioni essenziali per la cooperazione istituzionale ed ha tra i suoi scopi quello di migliorare la pianificazione e il coordinamento delle procedure legislative tra le due istituzioni.

Il 20 ottobre 2010, il Parlamento e la Commissione hanno concluso il terzo accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento e la Commissione, che nasce dalla revisione dell'accordo del 2005², adattandolo alla nuova realtà istituzionale e all'equilibrio che ne deriva.

La nuova versione dell'accordo presenta essenzialmente due novità rispetto al testo precedente.

Se da un lato viene istituito un nuovo partenariato speciale tra le due istituzioni, dall'altro la Commissione ribadisce esplicitamente il suo impegno a garantire il rispetto del principio di uguaglianza di trattamento tra Parlamento e Consiglio.

¹ GU C 1231/122, 24.4.2001.

² GU C 117/123, 18.05.2006.

L'affermazione di questo principio ha un impatto diretto sull'equilibrio istituzionale, infatti la parità di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio costituisce per il Parlamento un valido strumento di difesa sistematica delle neo acquisite prerogative *vis-à-vis* della Commissione, mentre per la Commissione europea tale principio costituisce un limite alle richieste di maggior coinvolgimento nella definizione delle politiche dell'Unione avanzate dal Parlamento.

La formalizzazione nel testo del Partenariato speciale trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 17(8) TUE, che sancisce la responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento.

La formulazione del nuovo testo dell'accordo dimostra che la Commissione ha preso atto delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona e riconosce l'accresciuto ruolo del Parlamento all'interno del triangolo istituzionale.

4.1. Gli elementi principali del nuovo accordo

Il nuovo accordo quadro costituisce il primo accordo interistituzionale firmato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona e nasce dalla volontà di entrambe le Istituzioni di rivedere approfonditamente le regole delle loro interazioni alla luce delle nuove disposizioni.

L'affermazione del principio di pari trattamento tra il Parlamento e il Consiglio e gli articoli che riguardano i rapporti tra la Commissione ed il Parlamento nell'ambito della procedura legislativa costituiscono i punti più rilevanti e allo stesso tempo controversi dell'accordo quadro.

L'accordo include la garanzia che la Commissione rispetti il principio fondamentale della parità di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio nell'applicazione delle disposizioni del nuovo testo, specialmente per quanto riguarda l'accesso alle riunioni negoziali e la fruizione di informazioni in ogni settore in cui il Parlamento ed il Consiglio colegiferano, con particolare riguardo alla procedura di bilancio³.

Sebbene tale principio non sia esplicitato nei trattati e il Consiglio non sia parte contraente dell'accordo, la Commissione nel corso dei negoziati ne ha costantemente ribadito il rispetto nello stabilire le regole di cooperazione con il Parlamento.

Va però rilevato che il testo, nelle concessioni accordate al Parlamento da parte della Commissione appare poco bilanciato nei confronti del Consiglio. L'accordo quadro prevede molti meccanismi in grado di concretizzare la responsabilità politica della Commissione consacrata dai trattati, ma nella maggioranza dei casi si tratta di canali biunivoci che escludono il Consiglio. I meccanismi proposti in nome del principio fondamentale di parità di trattamento tra il Consiglio e il Parlamento⁴ potrebbero quindi essere soggetti a modificare l'equilibrio istituzionale post Lisbona a favore del Parlamento.

Il testo, nel regolare i rapporti tra il Parlamento e la Commissione va al di là del

³ In tal senso l'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, GU, L 304/47, 20.11.2010, paragrafo 9;

⁴C. Rapoport, *Amenager les Procédures ou s'arranger avec les Procédures?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n. 550, 2011, p. 466.

dialogo costruttivo e della circolazione delle informazioni prevedendo l'accesso alle riunioni e la condivisione di informazioni in modo particolare per quanto riguarda i dossier legislativi e la procedura di bilancio, ovvero proprio nei settori in cui il rispetto del principio di parità di trattamento dovrebbe essere garantito.

Il Parlamento e la Commissione sembrano aver dato un'interpretazione distorta e sicuramente estensiva delle nuove disposizioni dei trattati che modificano i rapporti tra le istituzioni, ma la risposta dipende dalle modalità con cui l'accordo verrà applicato.

L'accordo quadro prende atto delle modifiche introdotte dall'articolo 14(1) e 16(1) TUE, i quali stabiliscono la partecipazione congiunta su una base di parità del Parlamento e del Consiglio al processo legislativo e alla finalizzazione della procedura di bilancio.

La Commissione ha quindi dimostrato di voler sostenere il Parlamento nella messa in pratica di questo suo nuovo ruolo di colegislatore, sia per quanto riguarda le procedure legislative ordinarie, sia quando il Parlamento è solamente consultato nel corso di una procedura legislativa speciale, impegnandosi ad attuare meccanismi volti a difendere le prerogative del Parlamento nel processo decisionale.

Il coinvolgimento del Parlamento nella procedura legislativa si osserva ad ogni stadio della procedura ed il suo potere propositivo è equiparato a quello degli esperti nazionali degli Stati membri.

Nella fase della prima lettura, la Commissione fornisce "a tempo debito una motivazione dettagliata prima di ritirare qualsivoglia proposta, su cui il Parlamento abbia già espresso la sua posizione in prima lettura", inoltre "procede a un esame di tutte le proposte pendenti all'inizio di ogni nuovo mandato, al fine di confermarle politicamente o di ritirarle, tenendo debitamente conto della posizione del Parlamento"⁵.

Allo stadio della seconda lettura la Commissione "si impegna ad esaminare attentamente gli emendamenti approvati dal Parlamento sulle sue proposte legislative e a tenerne conto nella formulazione del suo parere a norma dell'articolo 294 TFUE, in modo da poterne tenere conto nel quadro di eventuali proposte modificate"⁶.

Nel caso in cui, dopo l'esame da parte del collegio, la Commissione decida, per importanti motivi, di non approvare o sostenere detti emendamenti, ne espone i motivi dinanzi al Parlamento, impegno non previsto nei confronti del Consiglio.

Per quanto riguarda le procedure legislative speciali, la Commissione agevola il Parlamento nell'espletazione del suo diritto di consultazione nel caso in cui la procedura lo preveda, in particolare nel caso della procedura di consultazione, e le procedure previste all'articolo 148 TFUE. Tale impegno coinvolge anche il Consiglio, poiché la Commissione si impegna a garantire che quest'ultimo "non pervenga a un accordo politico sulle sue proposte, fintantoché il Parlamento non abbia adottato il proprio parere e chiede che la discussione venga conclusa a livello dei ministri dopo che i membri del Consiglio abbiano avuto a disposizione un

⁵ *Ibidem.* punto 39.

⁶ *Ibidem.* punti 37-39.

periodo di tempo ragionevole entro il quale esaminare il parere del Parlamento"⁷.

Inoltre la Commissione si è impegnata a provvedere affinché il Consiglio rispetti i principi elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea che richiedono una nuova consultazione del Parlamento in caso di modifica sostanziale da parte del Consiglio di una proposta della Commissione, e a ritirare, se del caso, le proposte legislative respinte dal Parlamento. Infine, nel caso in cui, per motivi importanti e previo esame della questione da parte del collegio, decidesse di non ritirare la sua proposta, la Commissione ne riferisce i motivi in una dichiarazione davanti al Parlamento.

Nelle procedure non legislative, che si tratti della creazione di strumenti giuridici non vincolanti o di accordi internazionali, il Parlamento svolge un ruolo marginale ed ha sempre criticato questa procedura in quanto antidemocratica.

Il trattato di Lisbona ha in parte colmato questo deficit democratico concedendo al Parlamento delle prerogative in materia di azione esterna, tendenza ed il nuovo accordo quadro ha accentuato questa evoluzione

Nell'ambito della *soft law* il Parlamento, nell'ipotesi dell'elaborazione di strumenti giuridici non vincolanti, ha prerogative inesistenti.

Il Parlamento non ha mai fatto segreto della sua avversione nei confronti dell'utilizzo di tali strumenti⁸, pertanto non risulta sorprendente che una parte dell'accordo sia dedicata al coinvolgimento del Parlamento nelle procedure di *soft law*. In oltre l'Accordo stabilisce che nei settori in cui il Parlamento è solitamente coinvolto nel processo legislativo, l'adozione di atti di *soft law* deve essere utilizzata solo se necessario e la scelta deve essere debitamente giustificata e il Parlamento deve essere coinvolto tramite la sua consultazione.

Per quanto concerne la richiesta d'iniziativa legislativa, la Commissione s'impegna ad informare il Parlamento sul seguito concreto di una richiesta di proposta legislativa entro 3 mesi dalla sua adozione e a procedere con un'iniziativa legislativa entro un anno o a includere la proposta del Parlamento nel programma dell'anno successivo: In caso contrario la Commissione deve motivare la sua inazione in tale settore. L'importanza riservata alla necessità di adattare l'interazione interistituzionale in questo ambito è dimostrata dall'inserimento nell'accordo quadro di articoli dedicati alla revisione dell'Accordo "Legiferare meglio"⁹ concluso tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione. Tale accordo stabilisce i principi generali e le modalità della cooperazione tra le istituzioni, in particolare nel corso del processo legislativo allo scopo di migliorare l'elaborazione e l'applicazione del diritto dell'Unione.

Parlamento e Commissione s'impegnano a concordare eventuali cambiamenti nei principi fondamentali che regolano le negoziazioni con il Consiglio sull'adattamento dell'Accordo legiferare meglio al trattato di Lisbona e cambiandone ove necessario

⁷ *Ibidem*, punto 40.

⁸ Si veda la Risoluzione del 28 giugno 2007 del Parlamento europeo sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti, 2007/2028(INI).

⁹ GU C 321, 31.12.2003.

le disposizioni pratiche¹⁰.

L'accordo, lungi dall'essere una mera dichiarazione d'intenti, contiene le modalità dettagliate della cooperazione, tra cui un calendario per il programma di lavoro della commissione, che figurano nell'allegato XIV del regolamento interno del Parlamento.

Tale calendario scandisce i tempi istituzionali per la programmazione dei lavori individuando le fasi della concertazione: il Parlamento adotta una risoluzione sulla programmazione annuale e il Presidente chiede al Consiglio di esprimere un parere sul programma di lavoro della Commissione e sulla risoluzione del Parlamento. Ove un'istituzione non sia in grado di rispettare il calendario previsto, essa è tenuta a notificare all'altra istituzione le ragioni del ritardo e a proporre un nuovo calendario.

Il Parlamento, nel corso dei negoziati, ha esercitato pressioni sulla Commissione al fine di ottenere un dialogo pubblico costante sull'attività d'iniziativa legislativa e di controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione, attraverso la revisione del meccanismo delle interrogazioni orali alla Commissione.

E' stata quindi introdotta un'ora formale d'interrogazioni ai commissari incluso l'alto rappresentante per la politica estera.

Durante tali incontri, che avvengono nel corso della seduta plenaria, i membri del Parlamento possono instaurare un dialogo aperto, pubblico e trasparente con i commissari. La formalizzazione della pratica delle interrogazioni orali alla Commissione rappresenta un'altra manifestazione dell'aumento delle prerogative del Parlamento *vis-à-vis* della Commissione europea anche se lo sforzo di razionalizzare la pratica delle interrogazioni scritte e orali prevista dall'articolo 230 TFUE è in parte giustificata la responsabilità politica della Commissione nei confronti del Parlamento.

Inoltre il Presidente della Commissione si è impegnato a prendere in considerazione un'eventuale richiesta da parte del Parlamento di dimissioni di uno dei membri del collegio. Se il Presidente decide di non dar seguito alla raccomandazione del Parlamento deve giustificare la sua decisione davanti all'assemblea.

Nell'accordo si osserva un rafforzamento generale e significativo degli obblighi di motivazione della Commissione. Ogni qualvolta la posizione della Commissione diverge da quella del Parlamento essa s' impegna a motivarla.

Questo impegno vale anche per settori quali l'allargamento, le negoziazioni internazionali e i dossier legislativi anche se in questo caso deve essere garantito il principio della parità di trattamento tra il Consiglio ed il Parlamento.

Infine si deve sottolineare l'apparizione di un controllo de Parlamento potenzialmente più invasivo che riguarda da un lato il ricorso in carenza e dall'altro

¹⁰ Punto 52 accordo quadro: Le disposizioni del presente accordo quadro integrano l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" senza modificarlo e senza pregiudicare una sua eventuale revisione. Fatti salvi i prossimi negoziati tra il Parlamento, la Commissione e il Consiglio, le due istituzioni si impegnano ad accordarsi sulle modifiche essenziali in preparazione dei futuri negoziati sull'adeguamento dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» alle nuove disposizioni introdotte dal trattato di Lisbona, tenendo conto delle prassi attuali e del presente accordo quadro.

le agenzie di regolamentazione.

L'accordo quadro fa sì che la Commissione debba comunicare al Parlamento le informazioni sulla sua attività di vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione europea.

Informandolo delle procedure di messa in mora¹¹, la Commissione dà al Parlamento la possibilità di opporsi sulla modalità in cui essa esercita il suo compito già ad uno stato precoce della procedura d'infrazione. L'accordo del 2005 prevedeva solamente che il Parlamento venisse informato allo stadio dell'avviso motivato a meno che il contenzioso non implicasse la mancanza d'informazione di misure di trasposizione di una direttiva o una sentenza della Corte. Inoltre tale informazione era fornita solamente alla commissione parlamentare competente e previa sua richiesta¹².

Se l'esistenza di un tale meccanismo è perfettamente giustificabile in un sistema parlamentare, in questo caso dovrà essere strettamente limitato nella sua attuazione al fine di rispettare il potere discrezionale della Commissione garantito dai trattati.

L'attuazione dell'accordo rivelerà il modo in cui le due istituzioni riusciranno a conciliare il potere discrezionale della Commissione con la sua responsabilità politica.

Per quanto riguarda le Agenzie di regolazione, l'accordo quadro prevede l'audizione, da parte della commissione parlamentare competente, dei candidati al posto di direttore esecutivo. Attraverso questo meccanismo il Parlamento ha ottenuto una vittoria sulla rivendicazione di un controllo democratico di queste strutture decentralizzate dalle competenze non sottovalutabili. Tale controllo non è previsto in nessun altro testo e soprattutto non è previsto da nessun regolamento istitutivo di nessuna agenzia.

La questione che resta irrisolta riguarda come questo intervento potrà concretizzarsi se gli Stati membri che prendono parte alla procedura di designazione si opporranno.

4.2. L'istituzione di un partenariato speciale

Il testo consacra un significativo aumento delle prerogative parlamentari, dando consistenza giuridica alla responsabilità politica della Commissione, attraverso un rafforzamento e un arricchimento delle modalità di controllo del Parlamento, creando una potenziale situazione di disequilibrio dal momento che il Consiglio non ha provveduto a colmare le lacune disciplinari nei suoi rapporti con la Commissione europea.

Il problema concerne la messa in atto del controllo politico del Parlamento in quanto potrebbe minare le prerogative della Commissione sancite dai trattati, come prontamente sottolineato dal Consiglio¹³.

¹¹ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, cit. punto 44.

¹² *Ibidem*, punto 36.

¹³ Déclaration du Conseil "Accord-Cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission", JO C 287/1, 23/10/2010.

Gli articoli da 2 a 8 che costituiscono la sezione "Responsabilità politica" integrano gli art. 246 TFUE, 17 TUE e la Dichiarazione n°11 relativa all'articolo 17, paragrafi 6 e 7 del trattato sull'Unione europea.

L'accordo quadro istituzionalizza un aumento del controllo politico del Parlamento sulla Commissione, attraverso la procedura di elezione del Presidente e il controllo sul codice di condotta dei suoi membri, adattando le relazioni tra le due istituzioni alle nuove modalità di designazione del Presidente che sembrano avere modificato in maniera sostanziale il controllo esercitato dal Parlamento sulla composizione della Commissione e sullo svolgimento del suo mandato.

In passato il Presidente della Commissione veniva designato dal Consiglio riunito a livello di Capi di stato e in seguito sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo, ora il Presidente è eletto dal quest'ultimo su proposta del Consiglio europeo. La nuova procedura crea tra queste due istituzioni un legame di fiducia insignendo il Presidente della Commissione di un ruolo di mediatore tra l'assemblea ed il Collegio dei commissari.

Questo ruolo d'intermediario vale anche per il mantenimento in funzione di un singolo Commissario, l'accordo implica la partecipazione del Parlamento nella revoca del mandato di un Commissario.

La decisione finale spetta al Presidente della Commissione, conformemente a quanto stabilito dall'art. 17 TUE, ma tale decisione può essere il risultato di una richiesta del Parlamento e il rifiuto di dare seguito a tale richiesta dovrà essere motivato¹⁴.

Il Parlamento beneficia quindi di un diritto che il Consiglio difficilmente potrà ottenere tenendo in conto il principio d'indipendenza della Commissione¹⁵.

In rapporto all'accordo quadro precedente nel quale si prevedeva che il Parlamento potesse ritirare la sua fiducia ad uno dei membri del collegio, quest'ultimo rispecchia in maniera più efficace la realtà istituzionale e il rapporto fiduciario che lega Parlamento e Commissione.

La formulazione dell'art.4, ripreso dal precedente accordo del 2005 "Fatto salvo il principio di collegialità della Commissione, ciascun membro della Commissione assume la responsabilità politica dell'azione nel settore di cui è incaricato" si riveste di un significato diverso alla luce dello spirito e del testo del nuovo trattato.

Sebbene nel corso del mandato la responsabilità individuale dei Commissari esista solamente nei confronti del Presidente, il quale ne è responsabile davanti al Parlamento, la decisione del Parlamento pesa indiscutibilmente sulla decisione presa dal Presidente sul mantenimento dell'incarico di un membro del Collegio.

Infatti, davanti a una richiesta di dimissioni di un commissario da parte del Parlamento il presidente prende seriamente in considerazione la possibilità di chiedere a tale membro di rassegnare le dimissioni, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 6, TUE.

Il Parlamento disponendo solamente di un potere di approvazione collettivo del

¹⁴ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, cit. punto 5.

¹⁵ Articolo 245 TFUE.

collegio, a partire dal 1995 ha proceduto a l' audizione preventiva di ogni candidato alla carica di Commissario al fine di valutare le loro competenze nell' ambito del portafoglio a cui sono stati designati.

Il testo del nuovo accordo quadro è molto più incisivo del precedente in cui non veniva sancito un obbligo formale del Presidente di giustificare la sua scelta davanti al Parlamento.

La facoltà del Parlamento di intervenire ad ogni modifica della composizione del Collegio ora deriva anche dalla formulazione dei trattati, l' articolo 246 (2) TFUE stabilisce che “a parte i rinnovi regolari e i decessi, le funzioni dei membri della Commissione cessano individualmente per dimissioni volontarie o d'ufficio. Il posto divenuto vacante a seguito di dimissioni volontarie o d'ufficio o di decesso è coperto, per la restante durata del mandato del membro, da un nuovo membro della stessa nazionalità, nominato dal Consiglio di comune accordo col presidente della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e in conformità dei criteri di cui all'articolo 17, paragrafo 3, secondo comma del trattato sull'Unione europea”.

Il controllo del Parlamento sull'operato della Commissione infine si manifesta attraverso il suo diritto a supervisionare il codice di condotta dei commissari.

Oltre al controllo sulla composizione del collegio, il Parlamento dispone di un diritto di parere anche sulla concezione stessa della funzione di commissario sancita dal punto 8 dell' accordo quadro; infatti nel caso in cui venga riformato il codice di condotta dei commissari “in materia di conflitto d' interessi o di regole deontologiche, la Commissione chiede il parere del Parlamento” (punto 8 accordo quadro). Al tempo stesso la Commissione deve essere consultata nel caso in cui il Parlamento presenti una modifica del suo regolamento per quanto riguarda le relazioni con il collegio.

Questo duplice rapporto indica una strutturata collaborazione funzionale tra le due istituzioni. La responsabilità politica della Commissione davanti al Parlamento comprende tutte le sfere d' azione del collegio dei commissari.

Il Presidente designato della Commissione dopo essere stato proposto dal Consiglio europeo, presenta al Parlamento gli orientamenti politici per il suo mandato onde consentire che uno scambio di opinioni informato con il Parlamento abbia luogo prima che quest'ultimo esprima il suo voto elettivo”¹⁶.

Inoltre il Presidente è tenuto ogni anno a presentare al Parlamento nel corso del dibattito sullo “stato dell' Unione” un bilancio sulle attività dell' anno passato e le priorità per il futuro .

Questo dibattito rappresenta la manifestazione massima di un dialogo quasi permanente tra le due istituzioni che permette al Parlamento europeo di esercitare il suo potere di “controllo” e organizza l' inquadramento del potere discrezionale della Commissione nei diversi settori.

¹⁶ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, cit. punto 2.

4.3. La posizione del Consiglio.

Il consiglio ha espresso delle riserve sul contenuto della revisione dell'accordo quadro tra le due istituzioni.

Il 30 agosto 2010, su richiesta del COREPER, il servizio giuridico del Consiglio ha presentato delle osservazioni¹⁷ sul progetto di accordo approvato dal Parlamento¹⁸. Tali osservazioni sono state adottate dal Consiglio in una dichiarazione¹⁹ successivamente presentata al Parlamento e alla Commissione.

Dopo aver ricordato i principi di attribuzione delle rispettive funzioni istituzionali e di leale cooperazione sanciti dall'articolo 13(2) del TUE, il Consiglio ha proceduto ad un'analisi delle disposizioni, a suo avviso adottate in violazione dei trattati. In particolare il Consiglio individua tre elementi controversi: il mancato rispetto dell'equilibrio istituzionale; il riconoscimento al Parlamento di poteri che non derivano dalle disposizioni dei trattati; e infine la limitazione dell'autonomia della Commissione e del suo Presidente.

Per quanto concerne l'equilibrio istituzionale, il Consiglio sostiene che l'articolo 295 del TFUE debba essere interpretato restrittivamente, in modo da escludere accordi bilaterali.

In secondo luogo gli articoli da 1a 10 fanno riferimento alla nozione di "un nuovo partenariato speciale" tra il Parlamento e la Commissione volto a stabilire delle relazioni privilegiate a detrimento dei poteri del Consiglio e in violazione del principio di leale cooperazione. Anche il principio di uguaglianza di trattamento tra il Parlamento e il Consiglio evocato nell'accordo, non fondandosi sui trattati, non può essere invocato dal Parlamento al fine di ottenere ulteriori prerogative. Infine le due istituzioni esprimono la necessità di rinegoziare l'accordo interistituzionale "Legiferare Meglio" concluso anche dal Consiglio, pregiudicando la sua funzione di legislatore.

Al Parlamento sarebbero inoltre riconosciute delle prerogative in materia di accesso alle informazioni confidenziali, che rientrano in una sfera d'interesse comune tra le tre istituzioni. Inoltre i punti 9 e da 19 a 25 del suddetto accordo concedono al Parlamento un diritto di informazione, in materia di accordi internazionali, non previsto dall'articolo 218 del TFUE.

Inoltre il Consiglio reputa che la concessione fatta dalla Commissione per quanto concerne l'informazione del Parlamento sulle procedure di infrazione non sia compatibile con la formulazione dell'articolo 258 del TFUE. Infine le disposizioni concernenti l'accesso del Parlamento alle informazioni sulle riunioni della Commissione con gli esperti nazionali e la sua eventuale partecipazione, concederebbero al Parlamento dei poteri in materia di esecuzione.

La questione relativa alla limitazione dei poteri della Commissione e del suo Presidente riguarda in particolare le disposizioni concernenti la procedura legislativa

¹⁷ Conseil de l'Union européenne, Avis du Service juridique du 30 août 2010, 12964/10 JUR 348 INST 302.

¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 febbraio 2010 sulla revisione dell'accordo quadro tra il Parlamento europeo e la Commissione per la prossima legislatura, B7-0091/2010.

¹⁹ JO C 2871. 23.10.2010, *cit.*

e l'adozione di atti non vincolanti.

In conclusione, la Dichiarazione del Consiglio afferma la contrarietà di quest'ultimo alla conclusione dell'accordo e l'intenzione di adire la Corte qualora, in applicazione delle disposizioni contestate, il Parlamento e la Commissione violino i trattati limitando le prerogative del Consiglio o non rispettando il principio di leale cooperazione e l'equilibrio istituzionale.

5. Altri Accordi interistituzionali

Le innovazioni istituzionali introdotte nella sezione I del presente capitolo sono all'origine di numerosi accordi interistituzionali conclusi in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Al fine di trarre delle conclusioni sulle implicazioni delle nuove basi giuridiche che disciplinano l'adozione di tali atti, nel presente paragrafo saranno analizzati l'accordo concluso tra il Parlamento europeo e la Banca Centrale, l'accordo concluso tra il Parlamento ed il Consiglio in materia di accesso alle informazioni classificate del Consiglio relative alla politica estera e di sicurezza comune, ed infine il nuovo accordo sulla disciplina di bilancio concluso tra il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio.

La scelta che ha portato alla trattazione di questi accordi risiede nel tentativo di individuarne le diverse tipologie, ovvero atti bilaterali conclusi tra istituzioni elencate all'articolo 13(2) TUE, ma non entrambe contemplate nell'articolo 295 TFUE, atti adottati solamente da due delle tre istituzioni menzionate dalla suddetta base giuridica e infine accordi trilaterali la cui ragion d'essere può essere ricondotta ad una disposizione del trattato.

5.1. L'Accordo interistituzionale tra il Parlamento e la Banca centrale europea.

La commissione affari costituzionali del Parlamento europeo ha adottato il *Rapporto Casini* sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento e la Banca centrale sulle modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esercizio dei compiti attribuiti alla Banca centrale europea nel quadro del meccanismo di vigilanza unico.

L'accordo prevede un forte controllo parlamentare sull'esercizio dei poteri di sorveglianza della Banca centrale attuato tramite un costante scambio di informazioni tra le due istituzioni e la garanzia dell'accesso del Parlamento europeo ai documenti della Banca centrale. Inoltre l'accordo garantisce la piena collaborazione tra le due istituzioni nel quadro delle commissioni d'inchiesta e un controllo parlamentare sulla procedura di nomina del Presidente del Consiglio di sorveglianza.

Tale accordo riveste una particolare importanza per l'analisi della base giuridica degli accordi interistituzionali conclusi in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Sebbene la risoluzione del Parlamento invochi tra le basi giuridiche su cui si

fonda l'atto, l'articolo 295 TFUE²⁰, tale disposizione non è menzionata nel testo definitivo dell'Accordo²¹.

Il Parlamento ha applicato l'articolo 295 TFUE in maniera estensiva, considerando come istituzioni intitolate a concludere accordi interistituzionali tutte le istituzioni elencate all'articolo 13(1) TUE.

Un tale riferimento implica un'applicazione del principio di leale cooperazione come fonte della legittimità delle istituzioni a concludere accordi interistituzionali. Tale visione è stata obiettata dal Consiglio nella sua dichiarazione sull'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione²².

L'accordo interistituzionale in esame è frutto di un negoziato complesso che si è concluso all'inizio di settembre 2013 e che ha permesso il voto positivo del Parlamento europeo sul regolamento riguardante il meccanismo di vigilanza unico (MVU).

Il Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012²³ aveva sollecitato la creazione di un'Unione bancaria per i paesi della zona euro basata su tre pilastri, vale a dire una vigilanza bancaria unica, un fondo europeo di risoluzione per i fallimenti bancari e un sistema di garanzia europea dei depositi. Le proposte della Commissione per un MVU, che attribuiscono alla Banca centrale europea (BCE) il compito della supervisione delle banche sia della zona euro sia degli Stati membri che desiderano partecipare all'MVU, sono state adottate il 12 settembre 2012.

Il giorno successivo alla loro adozione da parte della Commissione, il Parlamento europeo ha votato una risoluzione sulle "Proposte concernenti un'unione bancaria europea"²⁴, sottolineando "che ogni importante novità in materia di vigilanza, compreso il trasferimento di competenze ad altre istituzioni, deve essere accompagnato da un aumento della trasparenza e responsabilità di tali istituzioni dinanzi al Parlamento, che dovrà godere di pieni diritti di interrogazione e di pieni poteri in relazione alle procedure di nomina e di bilancio".

Per questo motivo durante i negoziati tra il Parlamento e il Consiglio sulla proposta dell'MVU, il Parlamento ha chiesto che oltre al regolamento che conferisce compiti specifici alla Banca centrale europea in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi, si concludesse un accordo interistituzionale tra il Parlamento e la BCE. Detto accordo interistituzionale avrebbe dovuto, a norma dell'articolo 20, paragrafo 9, del regolamento in questione, definire "le modalità pratiche dell'esercizio della responsabilità democratica e della supervisione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE".

I negoziati per definire detto accordo tra Parlamento e BCE hanno avuto luogo tra

²⁰ Il preambolo della risoluzione recita "visti il trattato sull'Unione europea e il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 127, paragrafo 6, l'articolo 284, paragrafo 3, secondo comma, e l'articolo 295".

²¹ GU, L 320/1, 30.11.2013, *cit.*

²² GU C 287/1, 23.10.2010, *cit.*

²³

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2012 Verso un'Unione bancaria (2012/2729(RSP)).

maggio e settembre 2013 e si sono conclusi prima che il Parlamento votasse sulle proposte di regolamento il 12 settembre 2013. L'accordo raggiunto prevede un forte controllo parlamentare sull'esercizio dei compiti di vigilanza della BCE, attraverso regolari scambi di opinioni con la commissione parlamentare competente, e infine un migliore accesso alle informazioni, comprese le parti non riservate dei verbali del consiglio di vigilanza. È garantita anche la piena collaborazione tra le due istituzioni nel quadro di indagini. Infine il progetto di accordo prevede un controllo parlamentare sulla procedura di selezione del presidente del consiglio di vigilanza.

Una dichiarazione dei Presidenti delle due istituzioni ha accompagnato il voto del Parlamento europeo sui testi legislativi dell'MVU, affermando il loro pieno sostegno al progetto di testo e di conseguenza invitando le due istituzioni ad adottare formalmente l'accordo interistituzionale al più presto.

Su questa base il 12 settembre 2013, la Conferenza dei Presidenti del Parlamento ha dato, all'unanimità, il suo accordo politico al progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e la BCE.

In conformità quindi dell'articolo 127 del regolamento del Parlamento europeo, il progetto di accordo è stato quindi sottoposto alla commissione parlamentare affari costituzionali, per il suo esame sul merito che si è concluso con una valutazione positiva. Date le implicazioni non solo giuridiche di quest'accordo interistituzionale il Parlamento ha richiesto la pubblicazione dell'accordo in allegato al summenzionato regolamento.

5.2. L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo alla trasmissione al Parlamento europeo e al trattamento da parte di quest'ultimo delle informazioni classificate detenute dal Consiglio su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

La trasparenza e l'accesso a tutti i documenti e informazioni rilevanti costituisce la base essenziale e un presupposto indispensabile della democrazia e soprattutto della possibilità per il Parlamento europeo di svolgere il proprio lavoro.

Il trattato di Lisbona ha aumentato i poteri del Parlamento nel settore degli accordi internazionali. L'obbligo del Consiglio di informare il Parlamento è esplicitamente previsto all'articolo 218(10) del TFUE in base al quale il Parlamento è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura. Per l'efficace esercizio delle sue prerogative e competenze il Parlamento deve poter accedere alle informazioni classificate detenute dal Consiglio. Pertanto le due istituzioni hanno ritenuto opportuno concludere un accordo per la loro cooperazione conformemente all'articolo 295 del TFUE.

Il presente accordo riguarda l'accesso alle informazioni classificate su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia, i considerando 4 e 7 e gli articoli 1, lettera b) e 1, lettera c) e una dichiarazione sulle informazioni classificate in questo settore allegata all'accordo specificano che i cosiddetti accordi "misti" rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo stesso e che l'accesso a informazioni classificate relative esclusivamente a questioni attinenti alla PESC sarà disciplinato da accordi conclusi sulla base di una decisione ad hoc del

Consiglio o ricorrendo all'accordo interistituzionale del 2002.

L'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione del 2010 contiene anche disposizioni specifiche in materia di trasmissione di informazioni riservate da parte della Commissione al Parlamento. Tali disposizioni figurano all'allegato II di tale accordo. Il 6 giugno 2011 l'Ufficio di presidenza ha approvato nuove norme che disciplinano il trattamento delle informazioni riservate da parte del Parlamento europeo al fine di costituire nuove strutture nell'ambito dell'amministrazione per il trattamento e la gestione di tali informazioni. Dette misure sono state specificamente previste per l'attuazione dell'accordo quadro con la Commissione ma in un contesto più ampio intendono agevolare la definizione di norme e procedure che garantiscano l'equivalenza di trattamento delle informazioni classificate in tutte le istituzioni dell'UE.

Gli accordi concernenti l'accesso del Parlamento alle informazioni classificate detenute dalla Commissione e dal Consiglio non pregiudicano i regolamenti adottati sulla base dell'articolo 15(3) del TFUE. Tali regolamenti determinano i principi e le limitazioni generali che disciplinano il diritto di accesso ai documenti da parte dei cittadini dell'Unione e di qualsiasi persona fisica o giuridica che risiede in uno Stato membro o vi dispone di un suo ufficio registrato.

Nelle riunioni del 17 febbraio e del 3 e 10 marzo 2011 la Conferenza dei presidenti ha discusso una serie di questioni concernenti alcune delle nuove disposizioni del trattato di Lisbona su cui il Parlamento e il Consiglio avevano posizioni divergenti. La Conferenza dei presidenti ha deciso di nominare un gruppo negoziale del Parlamento europeo, per portare avanti colloqui con il Consiglio su tre questioni specifiche: l'inclusione di tavole di concordanza nelle direttive UE, le norme sulla partecipazione del Parlamento alle conferenze internazionali e l'accesso ai documenti classificati detenuti dal Consiglio. Nelle sue riunioni del 29 settembre e 20 ottobre 2011 la Conferenza dei presidenti ha approvato il risultato delle discussioni concernenti la partecipazione del Parlamento alle conferenze internazionali e le tavole di concordanza. Il 15 marzo 2012 la Conferenza dei presidenti ha sostenuto l'esito dei negoziati su un progetto di accordo interistituzionale, e ha deferito il progetto di accordo interistituzionale alla commissione per gli affari costituzionali a norma dell'articolo 127 del suo regolamento.

I negoziati hanno portato, all'inizio del marzo 2012, ad un progetto di accordo sull'accesso alle informazioni classificate detenute dal Consiglio. La sua formulazione segue quanto più fedelmente possibile le norme e i principi definiti nei testi adottati in precedenza²⁵ al fine di garantire un'equivalenza di trattamento delle informazioni classificate in tutte le istituzioni dell'UE.

Nei negoziati il Parlamento ha raggiunto alcuni obiettivi fondamentali, tra cui: la previsione di disposizioni per l'accesso a informazioni classificate da parte dei deputati conformemente alle norme di sicurezza del Parlamento; il nulla osta di

²⁵ Si fa riferimento alle norme adottate dall'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo sulle informazioni riservate e le attinenti disposizioni dell'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione.

sicurezza per i deputati non sarà richiesto per i documenti fino al livello EU *Confidential*, come avviene alla Commissione; infine l'accesso può essere esteso ad altri membri del Parlamento.

Nel preambolo della Risoluzione con la quale il Parlamento si è espresso sull'adozione dell'accordo, viene fatto riferimento all'articolo 295 del TFUE e all'articolo 13 del TUE.

Tale riferimento è stato ripreso nel testo dell'accordo che, nel considerando (2), richiama le summenzionate basi giuridiche affermando che "L'articolo 13, paragrafo 2, TUE stabilisce che ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione stabilisce altresì che le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione". L'articolo 295 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, tra l'altro, definiscano le modalità della cooperazione e che, a tale scopo, nel rispetto dei trattati, possano concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante".

Le due istituzioni hanno quindi applicato quanto previsto all'articolo 295 TFUE in maniera estensiva, ovvero considerando che la formulazione dell'articolo non implichi la partecipazione delle tre istituzioni affinché l'atto possa far riferimento all'articolo 295 TFUE.

5.3. L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio

L'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria che sostituisce l'accordo interistituzionale del 17 maggio 2006²⁶, è stato adottato in conformità all'articolo 295 TFUE allo scopo di dare applicazione alla disciplina di bilancio e di migliorare la cooperazione interistituzionale in materia. Tale accordo adatta il testo precedente alla nuova procedura disciplinata dall'articolo 312 TFUE per l'adozione del quadro finanziario pluriennale introducendo nuove disposizioni riguardanti la cooperazione interistituzionale e in particolare l'elaborazione di un rapporto annuale in cui sono riunite le informazioni disponibili e non riservate relative all'attività e passività dell'Unione, incluse quelle derivanti dalle operazioni di assunzione e di erogazione di prestiti effettuate dall'Unione in conformità delle competenze conferite dai trattati, alle entrate e alle spese di alcuni fondi²⁷ e le spese sostenute dagli Stati membri nel quadro della cooperazione rafforzata, purché non siano incluse nel bilancio generale dell'Unione. Tale accordo inoltre riconosce il ruolo essenziale della cooperazione istituzionale inserendo un allegato sulla cooperazione interistituzionale nel corso della procedura di bilancio che impegna le istituzioni ad approvare un calendario

²⁶ Accordo interistituzionale del 17 maggio 2006 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria, GU C 139/1, 14.6.2006.

²⁷ Si fa riferimento al Fondo europeo di sviluppo (FES), al fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), al meccanismo europeo di stabilità (MES) e ad altri eventuali meccanismi futuri, compresi i fondi fiduciari.

annuale "realistico in tempo utile prima dell'inizio della procedura di bilancio sulla base della prassi vigente"²⁸.

Tuttavia, sebbene le disposizioni di tale accordo si fondano espressamente sul principio di leale cooperazione espresso nell'articolo 13(2) del TUE e sulla necessità di cooperare durante tutte le fasi della concertazione interistituzionale che conduce all'adozione del quadro finanziario pluriennale come stabilito dall'articolo 312(5) del TFUE, tali basi giuridiche non sono menzionate nel testo dell'accordo.

²⁸ Cfr. Allegato 1, Accordo quadro tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, 2013, cit.

Conclusioni

Anche in seguito al riconoscimento degli accordi interistituzionali operato attraverso l'articolo 295 TFUE, la definizione di tali accordi non ha subito un'evoluzione all'insegna dell'uniformità.

L'accordo tra il Parlamento e la Commissione pur fondandosi sull'articolo 295 TFUE è stato denominato "Accordo quadro" mentre l'accordo concluso tra il Parlamento e la Banca centrale, in assenza di un riferimento alla suddetta base giuridica è stato definito "Accordo interistituzionale".

Alla luce degli sviluppi analizzati in materia di accordi interistituzionali si può quindi concludere che l'entrata in vigore del trattato di Lisbona non abbia fatto chiarezza sull'incertezza giuridica che ha contraddistinto tale strumento nel corso dell'integrazione europea, lasciando insoluti gli interrogativi relativi all'adozione di tali atti.

Ne consegue che sebbene il sistema istituzionale del nuovo trattato implichi la necessità di una costante cooperazione istituzionale, gli strumenti di cui le istituzioni attualmente dispongono sono limitati sia per quanto concerne le istituzioni espressamente autorizzate dai trattati a concludere accordi interistituzionali ai sensi dell'articolo 295 del TFUE, che gli ambiti di applicazione.

La collocazione dell'articolo 295 del TFUE nella sezione dedicata alle "procedure di adozione degli atti e altre disposizioni" far supporre un implicito riferimento ad uno specifico ruolo degli accordi interistituzionali nel processo legislativo. Tale ipotesi spiegherebbe la limitazione delle istituzioni espressamente autorizzate alla conclusione di accordi interistituzionali: il Parlamento, la Commissione e il Consiglio.

La negoziazione di accordi interistituzionali da parte di queste tre istituzioni e in particolare del Parlamento con la Banca centrale dimostra la necessità, nell'applicazione delle disposizioni dei trattati di disciplinare alcuni aspetti delle relazioni istituzionali. Inoltre il Parlamento ha espresso la volontà, per quanto riguarda le relazioni tra quest'ultimo e il Consiglio europeo, di concludere un accordo interistituzionale nella risoluzione "sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali"¹ affermando che "alla luce di questi quattro anni di esperienza, risulti necessario migliorare e formalizzare le relazioni di lavoro tra il Consiglio europeo e il Parlamento; è del parere che ciò possa assumere la forma di una dichiarazione comune, di un accordo interistituzionale"².

Nella stessa relazione il Parlamento ha auspicato la conclusione di un accordo che, conformemente alla dichiarazione n.11 del trattato di Lisbona, disponga delle regole procedurali per le consultazioni interistituzionali volte alla presentazione di un candidato alla presidenza della Commissione da parte del Consiglio europeo. Tuttavia, sebbene il mandato della Commissione stia volgendo al termine, tale richiesta non ha provocato nessuna reazione da parte del Consiglio europeo.

Pertanto la portata dell'articolo 13(1) TUE non trova corrispondenza nella base

¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali, 2012/2034(INI).

² *Ibidem*, punto 1.

giuridica che autorizza le istituzioni a concludere accordi interistituzionali, che riprende la formulazione della dichiarazione n.3 allegata all'atto finale del trattato di Nizza³, testimoniando l'assenza di evoluzione di tale strumento giuridico.

³ L'articolo 295 TFUE era stato introdotto nel trattato che adotta una costituzione per l'Europa con la stessa formulazione.

TITOLO II

IL RUOLO DELL'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE

CAPITOLO SETTIMO

L'EQUILIBRIO ISTITUZIONALE NELL'EVOLUZIONE DEL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE

SOMMARIO: Sezione I - La procedura legislativa ordinaria e l'evoluzione dei rispettivi ruoli istituzionali. - 1. I criteri e il riconoscimento della funzione legislativa e gli atti legislativi dell'Unione. - 2. La procedura legislativa ordinaria. - 3. Il potere d'iniziativa e l'agenda legislativa dell'Unione. - 4. Le clausole passerella e la procedura legislativa. - Sezione II. Le procedure speciali e il caso di specie della procedura di adozione del Quadro finanziario pluriennale. - 5. Il bilancio dell'Unione. - 6. Origine ed evoluzione del Quadro finanziario pluriennale: la codificazione della prassi istituzionale. - 7. La proposta della Commissione. - 8. La procedura di approvazione del QFP 2014-2020. - 9. L'equilibrio istituzionale e la procedura speciale di adozione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020. - Conclusioni.

L'equilibrio istituzionale dei poteri è un elemento centrale nel nuovo ordine costituzionale, in particolar modo se la prospettiva dell'analisi è quella della democraticità, dell'efficienza e della trasparenza del processo decisionale.

Molte basi giuridiche introdotte dal trattato di Lisbona hanno concorso alla semplificazione del processo legislativo, riorganizzando e rendendo più trasparenti le procedure decisionali, come ad esempio l'articolo 15 del TFUE, che stabilisce l'obbligo per il Consiglio di riunirsi in pubblico quando delibera e vota su un progetto di atto legislativo, al fine di garantire la trasparenza e la partecipazione della società civile.

Inoltre il trattato di Lisbona estende ampiamente il voto a maggioranza qualificata e il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, sia per mezzo di basi giuridiche specifiche, che attraverso l'introduzione di una "clausola passerella" generale, disciplinata dall'articolo 48 (7) del TUE.

Tale disposizione prevede la possibilità per il Consiglio europeo, quando il titolo V TUE o il TFUE prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità in un settore o in un caso determinato, di adottare una decisione che consenta al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata. La stessa procedura è prevista per il passaggio dall'adozione di un atto legislativo secondo le modalità stabilite da una procedura

legislativa speciale, all'adozione secondo la procedura legislativa ordinaria¹. La presenza della clausola non è una novità assoluta² ma, con il trattato di Lisbona, viene introdotto il principio di generalità di tale passerella, che diviene applicabile all'insieme delle politiche europee, fatta eccezione per il settore della difesa e le decisioni con implicazioni militari. L'intervento degli Stati membri non è più necessario ma i Parlamenti nazionali hanno potere di veto sull'applicazione della clausola.

L'articolo 14 TUE sancisce la parità tra Consiglio e Parlamento per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa e di bilancio³, rafforzando sensibilmente la partecipazione del Parlamento al processo legislativo.

Il Trattato di Lisbona ha operato una chiarificazione e una selezione delle procedure decisionali, abrogando la base giuridica che disciplinava la procedura di cooperazione.⁴

Nei casi in cui il Trattato non esige che un atto sia approvato attraverso la procedura legislativa ordinaria, sono applicate procedure speciali, ovvero la procedura di approvazione e di consultazione.

La procedura di approvazione non consente al Parlamento di emendare la proposta di atto ma, diversamente dalla procedura di consultazione, in cui il parere emesso non è vincolante, in questo caso l'assemblea dispone di un potere di veto.

Il quadro finanziario pluriennale, la cui adozione è disciplinata dall'articolo 312 TFUE, oggetto di analisi nel corso della seconda sezione del capitolo, è un esempio di atto adottato secondo la procedura di approvazione⁵.

Queste disposizioni concorrono a rendere il processo decisionale più democratico e trasparente, attraverso una disciplina procedurale più efficace che, nella sua nuova formulazione, ha tradotto in basi giuridiche gli elementi essenziali dell'equilibrio istituzionale affermatosi sulla base della giurisprudenza della Corte e delle interazioni istituzionali sin dall'origine del processo d'integrazione.

La presente sezione analizzerà in dettaglio gli aspetti caratterizzanti della

¹ Art. 48 (7) TUE.

² Il TCE prevedeva solamente alcune clausole passerella specifiche ad esempio in materia di asilo e immigrazione (art.67 (2) TCE) e di politiche sociali (art.137 (2) TCE).

³ La procedura di codecisione è stata introdotta dal trattato di Maastricht nel 1993. All'epoca, essa si applicava soltanto a 15 settori dell'attività comunitaria. Il suo ambito di applicazione è stato considerevolmente ampliato nel quadro del trattato di Amsterdam (maggio 1999), per accrescersi ulteriormente con il trattato di Nizza (febbraio 2003), in virtù del quale esso si è esteso a 44 settori di attività dell'Unione europea.

⁴ Articolo 252 TCE.

⁵ Gli altri articoli del Trattato di Lisbona che prevedono tale procedura sono: art.7 TUE (costatazione dell'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori su cui si fonda l'Unione); art.17 TUE (investitura della Commissione europea); artt. 19 e 25 TFUE (lotta contro le discriminazioni); art. 48 TUE (revisione semplificata dei Trattati); art. 49 TUE (adesione all'Unione); art. 50 TUE (recessione di uno Stato membro dall'Unione); art. 82 TFUE (cooperazione giudiziaria in materia penale); art.83 TFUE (lotta contro la criminalità transfrontaliera organizzata); art.86 (istituzione di una procura europea); art.218 TFUE (accordi internazionali); art. 223 TFUE (procedura elettorale uniforme per le elezioni dei deputati europei); art.311TFUE (misure di esecuzione del sistema di risorse proprie dell'Unione); art. 312 (quadro finanziario pluriennale); art. 329 (autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata, fatta eccezione per la PESC); art.352 (attivazione della clausola di flessibilità).

procedura legislativa ordinaria, evidenziando sia gli elementi che hanno consolidato l'equilibrio istituzionale preesistente l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, sia le disposizioni introdotte al fine di conformare i trattati alle esigenze di un equilibrio dinamico.

Sezione I - La procedura legislativa ordinaria e l'evoluzione dei rispettivi ruoli istituzionali

Pochi altri settori hanno conosciuto un'evoluzione paragonabile a quella della funzione legislativa nel diritto dell'Unione. Il processo legislativo, inizialmente apparentemente indifferenziato, si è progressivamente trasformato in un sistema di procedure molteplici e complesse cui i legislatori partecipano con diversi ruoli.

Il trattato di Lisbona può essere considerato il culmine di tale processo grazie alla consacrazione di una procedura legislativa ordinaria.

1. I criteri e il riconoscimento della funzione legislativa e gli atti legislativi dell'Unione

La nozione di funzione legislativa ha subito un riconoscimento graduale, sia nei trattati, che nella giurisprudenza della Corte.

È nella sentenza *Köster* che i giudici di Lussemburgo evocano, per la prima volta, "l'ordinamento legislativo del trattato, che si desume fra l'altro dall'articolo 155, ultimo trattino".¹

La Corte ha progressivamente stabilito e confermato, attraverso una giurisprudenza costante, anche la distinzione tra i regolamenti e le direttive di base emanati dal Consiglio e i regolamenti e le direttive di esecuzione della Commissione quando il Consiglio le conferiva tale autorità², sulla base dell'articolo 211 del TCE³.

Tale suddivisione ha determinato la nascita di una distinzione fondamentale tra il diritto derivato di primo e secondo grado, il primo gerarchicamente superiore al secondo, quindi suscettibile di ricorso di annullamento se adottato in violazione del primo⁴.

La disposizione centrale concernente gli atti giuridici dell'Unione è l'articolo 288 del TFUE ai sensi del quale "per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri"⁵. Tale disposizione elimina dal novero degli atti giuridici dell'Unione gli strumenti precedentemente previsti dal diritto primario per l'attuazione delle politiche del terzo pilastro⁶.

¹ Corte di giust. 17 dicembre 1970, causa C-25/70, *cit.*, punto 6.

² L. Guilloud, *la loi dans l' Union européenne, contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d' intégration*, LGDJ, coll."Bibl. Constitutionnelle et de science politique", t. 134, 2010.

³ Nel TFUE gli atti delegati e di esecuzione sono disciplinati rispettivamente dagli articoli 290 e 291.

⁴ Corte di giust. 10 marzo 1997, causa C-38/70, *Deutsche Tradax GmbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, in Racc. 1997, p. 00145, punto 8.

⁵ Le ben note caratteristiche di tali atti vengono ribadite all'art. 288 TFUE, che ripete l'art. 249 TCE: "Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi".

⁶ B. De Witte, 2008, *op.cit.*, pp.88-90.

Le ben note caratteristiche di tali atti vengono ribadite all'articolo 288 TFUE, che ripete l'articolo 249 TCE: "Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi".

La scelta di adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione, pertanto, riflette la diversa funzione dell'atto e si basa sugli obiettivi di volta in volta perseguiti dalle istituzioni.

Il trattato di Lisbona non sistematizza né articola gerarchicamente gli atti giuridici dell'Unione in modo paragonabile al trattato costituzionale, tuttavia pur non preservandone la terminologia per quanto riguarda gli atti legislativi, che gli articoli I-33 e I-34 rinominavano rispettivamente legge europea - i regolamenti- e legge quadro europea - le direttive- ne riprende la consacrazione della categoria degli atti legislativi. L'articolo 289 (3) TFUE indica che "gli atti giuridici adottati attraverso la procedura legislativa costituiscono atti legislativi", affermando un significato per lo più procedurale della distinzione tra atti legislativi e non legislativi.

Tale disposizione, infatti, non dà una definizione precisa del carattere legislativo degli atti e non si sostituisce alle basi giuridiche concernenti gli atti giuridici esistenti, perpetrando nei trattati una caratterizzazione degli atti legislativi imprecisa e lacunosa. Al fine di individuare i caratteri distintivi di un atto legislativo, si possono evocare criteri formali e criteri materiali⁷.

Per criteri formali s'intendono le procedure convenzionali con le quali vengono adottati gli atti legislativi: codecisione, consultazione e cooperazione, mentre gli atti esecutivi vengono adottati sulla base di procedure che, in passato, non prevedevano l'intervento del Parlamento e attualmente non contemplano la partecipazione dei legislatori.

Tale criterio risulta poco soddisfacente, in particolar modo se si considera che il trattato di Lisbona prevede ancora basi giuridiche che permettono l'adozione di atti in esecuzione diretta dei trattati, che escludono qualsiasi partecipazione del Parlamento, come ad esempio la procedura prevista all'articolo 122 TFUE - ex articolo 100 TCE - che disciplina l'adozione di misure qualora sorgano gravi difficoltà di approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia o qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da calamità naturali.

Al contrario, le decisioni adottate ai sensi dell'articolo 288 TFUE - ex articolo 249 TCE- private per loro stessa natura, del carattere generale e impersonale e dunque difficilmente qualificabili come atti legislativi, possono essere adottate secondo le procedure formali sopra menzionate⁸.

I criteri materiali invece, pur non assolvendo pienamente il compito di definire i

⁷ C. Blumann; L. Dubouis, 2010, *op.cit.*, pp.333-335.

⁸ *Ibidem*, pag. 333.

caratteri distintivi degli atti legislativi, rendono la distinzione più facile e marcata.

L'atto legislativo pone in essere una norma generale e impersonale⁹. Tale definizione include esplicitamente, senza la necessità di indagare la natura dell'atto, i regolamenti, definiti nell'articolo 288 TFUE come aventi tale carattere, ma anche le direttive, per lo meno quando hanno per destinatari tutti gli Stati membri.

La Corte di giustizia ha consacrato il carattere legislativo di queste direttive riconoscendo un "modello di regolamentazione o di legislazione indiretta" benché in linea di principio esse vincolino unicamente i propri destinatari¹⁰.

La Corte aveva già avuto occasione di qualificare le direttive come "un atto di portata generale" nella sentenza del 22 febbraio 1984, *Kloppenburg* contro *Finanzamt*¹¹.

L'entrata in vigore del trattato di Maastricht aveva indirettamente sancito, attraverso l'articolo 254 (2) TCE, la specificità di questa categoria di direttive che è stata confermata dal trattato di Lisbona, nell'articolo 288 (2) TFUE che impone l'obbligo di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale nei casi in cui sono dirette a tutti gli Stati membri. Quest'aspetto, apparentemente secondario, permette di evocare il caso delle decisioni che nel quadro del TCE avevano un carattere essenzialmente individuale sia che fossero indirizzate agli Stati membri o a particolari. Si può quindi concludere che il carattere generale appare insufficiente a caratterizzare un atto legislativo.

Infine, si ritiene opportuno evidenziare che il trattato di Lisbona non definisce l'ordinamento legislativo, come riconosciuto dalla Corte, ma si limita a prevedere lo strumento giuridico che le istituzioni devono applicare, nel quadro delle loro attribuzioni, caso per caso. La scelta può spesso avvenire tra diversi tipi di atti, in particolare tra le direttive e i regolamenti.

L'articolo 296 TFUE disciplinale, sebbene poco frequenti, in cui i trattati non prevedono i tipi di atti da adottare. In queste circostanze la libertà del legislatore è delimitata solamente dal rispetto del principio di proporzionalità¹² e delle procedure applicabili.

2. La procedura legislativa ordinaria.

Inizialmente i trattati prevedevano un'unica procedura per l'adozione degli atti: la procedura di consultazione, originariamente prevista dal trattato CE. Solamente in seguito le procedure di concertazione, di cooperazione¹³, di parere conforme e la

⁹P. Craig, 2008, *op.cit.*, pp.113-114.

¹⁰ Corte di giust. 29 giugno 1993, causa C-298/89, *Governo di Gibilterra c. Consiglio*, in Raccolta 1993, p. I - 3648, punto 16.

¹¹ Corte di giust. 22 febbraio 1984, causa C- 70/83, *Kloppenburg c. Finanzamt*, in Racc.1994, p. 1086, punto 11.

¹² La formulazione dell'articolo 296 formalizza la giurisprudenza della Corte sui poteri discrezionali del legislatore, Corte di giust. 15 marzo 1967, Cause riunite 8 a 11-66, *S.A. Cimenteries C.B.R. Cementsbedrijven N.V. e altri c. Commissione*, in Racc. 1967, p.00093.

¹³ Tale procedura è stata introdotta nell'"ordinamento legislativo" dalla ratifica dell'Atto Unico europeo del 1986.

codecisione sono state introdotte nei trattati nelle successive revisioni. Tali procedure presentano un elemento comune, la partecipazione del Parlamento, ma esistono molte differenze nelle modalità di coinvolgimento di quest' ultimo¹⁴.

Il trattato di Lisbona ha operato una chiarificazione e una semplificazione del processo legislativo, distinguendo nell'articolo 289 TFUE, tra la procedura legislativa ordinaria, la regola generale, e le procedure legislative speciali, applicabili nei casi specifici previsti dai trattati¹⁵.

La procedura di codecisione, introdotta dal trattato di Maastricht, è divenuta la procedura legislativa ordinaria a chiusura di un percorso iniziato con la firma dell'atto Unico europeo nel 1986 che rappresenta lo spartiacque dell'evoluzione delle relazioni istituzionali e dell'equilibrio istituzionale per quanto concerne il processo decisionale.

Tale procedura ha rafforzato il ruolo del Parlamento, che ha acquisito un diritto di rigetto finale dell'atto e allo stesso tempo ha indebolito la posizione della Commissione, limitandone il suo ruolo d'intermediatore.

La prima estensione del campo di applicazione della procedura di codecisione, avvenuta con il trattato di Amsterdam, ha ulteriormente rafforzato i poteri del Parlamento. L'articolo 189 B del trattato di Maastricht prevedeva che se un atto non era stato adottato in procedura di conciliazione, il Consiglio poteva, in terza lettura, adottare l'atto a maggioranza qualificata, fatta eccezione per il potere del Parlamento di rigettare l'atto alla maggioranza dei suoi membri. Il trattato di Amsterdam ha abolito questa possibilità e il trattato di Lisbona, pur non modificando la procedura, la cui caratteristica principale resta l'adozione congiunta della legislazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su una proposta della Commissione, ha significativamente aumentato i campi d'applicazione della procedura legislativa ordinaria.

Come sancito dall'articolo 294 del TFUE, l'iter legislativo ordinario prevede un massimo di tre letture: la prima lettura; la seconda lettura e la terza lettura. La procedura può, tuttavia, essere conclusa in ciascuna di queste fasi, se i legislatori raggiungono un accordo generale. Qualora il Consiglio non approvi tutti gli emendamenti di seconda lettura del Parlamento, è necessario aprire la procedura di conciliazione, ovvero la terza e ultima fase della procedura di codecisione

Inoltre l'articolo 294 TFUE conferma il monopolio del potere d'iniziativa legislativa riservato alla Commissione nel contesto del vecchio "pilastro comunitario". Tale potere è rafforzato dall'impossibilità per il Consiglio, già prevista dal trattato di Nizza, di modificare, se non con un voto all'unanimità, la proposta legislativa in prima e seconda lettura¹⁶.

Il processo di allargamento dell'Unione ha reso l'esercizio di questo potere sempre più complesso. Ne deriva che il Consiglio tenderà, nei casi i cui è chiamato a

¹⁴ R. Adam; A. Tizzano, 2010, *op.cit.* pp.166 ss.

¹⁵ L'articolo fa riferimento a "una procedura speciale", rinviando però ad altre disposizioni dei trattati per la disciplina specifica delle modalità di adozione di tali atti che prevedono iter diversi tra loro.

¹⁶ Articolo 293 TFUE.

pronunciarsi su una proposta legislativa a maggioranza qualificata, ad approvare il testo senza emendarlo.

Esistono tuttavia delle eccezioni al voto all'unanimità per la modifica di una proposta legislativa, elencate dall'articolo 293 (1) TFUE: " l'articolo 294, paragrafi 10 e 13, agli articoli 310, 312, 314 e all'articolo 315, secondo comma."

La prima eccezione ha per oggetto la procedura legislativa ordinaria, in sede rispettivamente di conciliazione e terza lettura¹⁷.

L'articolo 294 TFUE attribuisce al comitato di conciliazione "il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo..."¹⁸ Inoltre, "se (...) il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato."¹⁹

Le altre eccezioni riguardano invece le procedure che disciplinano rispettivamente l'adozione del quadro finanziario pluriennale e del bilancio dell'Unione e che verranno approfonditamente discusse nella seconda sezione del presente capitolo, dedicato all'analisi delle procedure legislative speciali.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento della procedura legislativa ordinaria, il testo dell'articolo 294 TFUE riprende in gran parte quanto disposto in precedenza dall'articolo 251 TCE. Tuttavia, oltre all'introduzione del termine procedura legislativa ordinaria²⁰, si possono riscontrare alcune modifiche contraddistinte da una caratteristica comune: il rafforzamento della posizione del Parlamento nel processo decisionale.

In primo luogo, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona viene infatti chiarito che, in prima e in seconda lettura, il Parlamento, alla stregua del Consiglio, provvede ad adottare una "posizione", non più, dunque, un mero "parere".²¹ La formulazione della disposizione mette in risalto la parità di trattamento delle due istituzioni che esercitano la funzione legislativa. Tale uguaglianza formale però non corrisponde ad una completa uguaglianza sostanziale, se si considera che il Parlamento, in seconda lettura può adottare la posizione del Consiglio a maggioranza dei suffragi espressi mentre per rigettarla deve esprimere un voto a maggioranza dei membri che lo compongono²². In secondo luogo In sede di conciliazione, la base negoziale è costituita dalle rispettive posizioni del Parlamento e del Consiglio definite in seconda

¹⁷ Tale eccezione era già prevista dal trattato di Nizza.

¹⁸ Articolo 294 (10) TFUE.

¹⁹ Articolo 294 (13) TFUE.

²⁰ Va rilevato che il termine codecisione non è mai apparso nei trattati.

²¹ Articolo 251 TCE " La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata e previo parere del Parlamento europeo se approva tutti gli emendamenti contenuti nel parere del Parlamento europeo, può adottare l'atto proposto così emendato".

²² Cfr. articolo 294 (7) TFUE.

lettura non più dalla posizione comune del Consiglio e dagli emendamenti di seconda lettura del Parlamento

Infine l'articolo 293 (2) TFUE stabilisce che "Fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione". La Commissione ne ha dedotto, attraverso un'interpretazione estensiva dell'articolo, il potere di ritirare la proposta legislativa qualora i legislatori non abbiano dimostrato espressamente un interesse verso tale proposta o le circostanze che hanno reso necessario un'azione da parte della Commissione siano cambiate.

3. Il potere d'iniziativa e l'agenda legislativa dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona preserva la precedente ortodossia riguardo all'iniziativa legislativa²³, formalizzando la disposizione giuridica che assicura alla Commissione l'esercizio di tale potere. L'articolo 17 (2) del TUE stabilisce che gli atti legislativi dell'Unione possono essere adottati solo su proposta della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente²⁴. Tranne poche eccezioni, l'esercizio della funzione legislativa nell'Unione resta quindi subordinato all'esistenza di una proposta da parte della Commissione.

L'articolo 294 (15) TFUE adatta il procedimento ai casi particolari in cui le proposte legislative soggette alla procedura legislativa ordinaria possono essere presentate su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia. In tali casi, alcune disposizioni in ordine al ruolo e alle prerogative della Commissione non si applicano.

Anche precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il processo legislativo era iniziato dalla Commissione, ma l'impulso dell'iniziativa spesso proveniva dal Consiglio. Questa prassi è stata consolidata nel TFUE all'articolo 241, che rispetto alla disposizione precedente²⁵ introduce la modalità di voto, ovvero la

²³ Tuttavia un'analisi sulla separazione dei poteri evidenzia che il trattato di Lisbona introduce altre modalità di iniziativa legislativa.

²⁴ Come già anticipato nel capitolo quinto, il TUE e il TFUE prevedono tre eccezioni: l'articolo 241 TFUE stabilisce che il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, possa chiedere alla Commissione di procedere agli studi che esso ritenga opportuni per il raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporli tutte le proposte del caso. L'articolo 11(4) TUE prevede che i Cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di una iniziativa dei cittadini sono stabilite conformemente all'articolo 24, primo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Infine l'articolo 225 TFUE (ex articolo 192 (2) TCE) stabilisce che "a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

²⁵ Articolo 208 TCE.

maggioranza semplice e l'obbligo per la Commissione di motivare la sua decisione qualora non presenti una proposta legislativa che disciplini il settore indicato dal Consiglio.

La posizione del Parlamento rispetto all'iniziativa legislativa è formalmente rimasta invariata ed è disciplinata dall'articolo 225 TFUE che prevede la stessa procedura dell'articolo 241 TFUE.

La Commissione, pur non avendo mai accettato l'automatismo di questa procedura, nell'accordo interistituzionale che disciplina i rapporti e la cooperazione tra il Parlamento europeo e la Commissione²⁶ si è impegnata a riferire sul seguito concreto dato a qualsiasi richiesta di presentare una proposta ai sensi dell'articolo 225 TFUE entro tre mesi dall'adozione della corrispondente risoluzione in plenaria. La procedura introdotta dall'accordo prevede inoltre che la Commissione presenti una proposta legislativa al più tardi entro un anno o inserisca la proposta nel suo programma di lavoro per l'anno seguente.²⁷

Il Parlamento ha manifestato la propria volontà di cooperazione evitando qualsiasi abuso di detto potere, inserendo nel suo regolamento interno disposizioni che stabiliscono un meccanismo di controllo per l'applicazione dell'articolo 225 TFUE, come ad esempio il divieto di elaborare relazioni di iniziativa nel corso dell'anno che precede le elezioni²⁸.

Prima di presentare al Parlamento e al Consiglio la proposta di atto legislativo la Commissione può ricorrere a consultazioni pubbliche, consultazioni pre-legislative, o alla pubblicazione di un libro bianco²⁹, azioni destinate ad indagare le posizioni e gli interessi per i progetti legislativi più importanti, al fine di valutarne le conseguenze economiche, sociali e ambientali. Queste fasi non fanno parte della procedura legislativa ma rispondono all'esigenza di democrazia partecipativa sancita dall'articolo 11(3) TUE.

Sebbene la Commissione disponga di una totale autonomia nell'utilizzo dei propri poteri di iniziativa legislativa, che non sono condivisi con le altre istituzioni, i trattati impongono delle restrizioni concernenti il rispetto dei principi di bilancio, di proporzionalità e di sussidiarietà.

L'articolo 270 del TCE prevedeva che le proposte legislative della Commissione, qualora avessero comportato importanti implicazioni finanziarie, fossero corredate da una garanzia di finanziamento nell'ambito delle risorse proprie dell'Unione. Il trattato di Lisbona va ancora oltre tale disposizione e l'articolo 310(4) TFUE, in assenza di tale garanzia, impedisce la presentazione di una proposta legislativa. Ne deriva una particolare importanza delle motivazioni e degli allegati presentati dalla Commissione con la proposta. L'importanza delle consultazioni è ribadita all'articolo

²⁶ GU L 304/47, 20.11.2010. Tale impegno era già presente nella prima versione dell'Accordo (Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione, GU C 121/122, punto 4).

²⁷ *Ibidem*, punto 16.

²⁸ Articolo 5 delle disposizioni finali del Regolamento del Parlamento.

²⁹ I libri bianchi della Commissione sono documenti che contengono proposte di azione dell'Unione. In alcuni casi, essi fanno seguito a un processo di consultazione promosso da un "libro verde".

1 del protocollo n.2 "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" del trattato di Lisbona, che impone alla Commissione di motivare la sua decisione nella proposta, qualora per motivi di straordinaria urgenza non sia stato possibile effettuare le consultazioni del caso. Nell'ambito della politica "legiferare meglio",³⁰ la Commissione aveva già espresso il riconoscimento dell'importanza delle consultazioni impegnandosi formalmente a condurre studi sull'impatto economico, sociale ed ambientale delle proposte legislative di maggior rilievo.

L'articolo 293 TFUE conferisce alla Commissione il potere di modificare la proposta in qualsiasi fase del processo decisionale, da cui ha dedotto, grazie ad una interpretazione estensiva della disposizione, un potere di ritirare la proposta, in realtà mai esplicitato nei Trattati. Questa prerogativa della Commissione è stata riconosciuta dal Parlamento europeo nell'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione, in cui la Commissione s'impegna a motivare il ritiro di una proposta legislativa³¹. Diversamente dal Parlamento europeo, il Consiglio non ha mai accettato l'interpretazione estensiva dell'articolo 293 TFUE da parte della Commissione, considerandola come l'arrogazione di un diritto che priva i legislatori della possibilità di emendare la proposta di atto legislativo. Nella pratica tale diritto può essere esercitato solo con il consenso dei legislatori o nei casi in cui le circostanze che hanno indotto la Commissione a presentare la proposta legislativa siano cambiate. Sebbene non sia successo frequentemente, la Commissione ha utilizzato questo potere anche senza il consenso di entrambi o di un solo legislatore, come nel recente caso del cosiddetto regolamento "*Made in*".

Il 21 ottobre 2010 il Parlamento europeo ha approvato la proposta della Commissione di un "regolamento sull'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi" finalizzato a istituire un sistema europeo di etichettatura obbligatoria. Il 24 ottobre 2012 la Commissione ha improvvisamente ritirato la proposta di regolamento³², bloccata ormai da due anni in Consiglio a causa della decisa opposizione di un gruppo di Stati membri. Tale decisione è stata pubblicata in gazzetta ufficiale senza una notifica preventiva al Parlamento nonostante l'ampio sostegno espresso da quest'ultimo alla proposta legislativa. La Commissione aveva incluso tale direttiva nell'elenco delle proposte che intendeva ritirare del suo programma di lavoro per il 2013, adducendo come motivazione un contesto generale contrassegnato da evoluzioni esterne e in particolare i recenti sviluppi nell'interpretazione giuridica delle norme dell'Organizzazione Mondiale del Commercio da parte dell'organo d'appello dell'organizzazione che hanno reso obsoleta la sua proposta.

Il Parlamento ha espresso la propria posizione nella Risoluzione, approvata il 17

³⁰ GU C 32,1 31.12.2003, l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" riguarda il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione. Tale accordo stabilisce i principi generali e le modalità della cooperazione tra le istituzioni, in particolare nel corso del processo legislativo.

³¹ Questa clausola è stata introdotta per la prima volta dal codice di condotta del 9 marzo 1995 tra Parlamento e Commissione.

³² Ritiro di Proposte della Commissione che non hanno un carattere di attualità GU C 109/7, 16.4.2013.

gennaio 2013³³, sull'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi nell'UE, ritenendo che in un momento come quello attuale, in cui la crisi mette a dura prova l'intero tessuto economico comunitario, una tale decisione lascia un vuoto legislativo che mette in pericolo non solo la sopravvivenza di quelle imprese europee che hanno deciso di non delocalizzare, ma anche la piena tutela dei consumatori dall'acquisto inconsapevole di prodotti potenzialmente di dubbia qualità.

Secondo la prassi consueta, il Parlamento e il Consiglio hanno la possibilità di formulare commenti fino al momento della decisione formale di ritiro che in questo caso è avvenuta prima della data prevista dalla Commissione nel suo programma di lavoro. La Commissione ha difeso la propria posizione motivandola con l'inserimento di una disposizione in merito all'indicazione d'origine dei prodotti di consumo nella proposta di regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo³⁴.

Tale disposizione non si applicherebbe soltanto ai prodotti importati, come previsto nella proposta ritirata³⁵, ma anche ai prodotti fabbricati nell'Unione poiché la finalità e la base giuridica della proposta in fase di presentazione sono diverse.

Il Parlamento, non ritenendo adeguate e soddisfacenti le motivazioni addotte dalla Commissione, ha formalmente richiesto, nella sua Risoluzione, che il Consiglio definisca la propria posizione comune in seguito della conclusione della prima lettura del Parlamento, onde consentire il regolare dibattito istituzionale e che la Commissione informi il Parlamento circa il calendario delle azioni future necessarie per riavviare l'iter legislativo e superare la fase di stallo.

Le controversie istituzionali sul ruolo della Commissione nel processo legislativo hanno caratterizzato anche i rapporti tra il Consiglio e la Commissione.

Il Consiglio ha recentemente richiesto alla Corte di annullare la decisione della Commissione dell'8 maggio 2013, con la quale quest'ultima ha deciso di ritirare la sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi³⁶.

Il Consiglio ha sollevato tre motivi a sostegno del suo ricorso diretto ad annullare la decisione della Commissione di ritirare una proposta di regolamento in una fase tardiva della prima lettura della procedura legislativa ordinaria.

In primo luogo, il ritiro della proposta di regolamento costituisce una violazione grave del principio di attribuzione delle competenze, enunciato nell'articolo 13(2), TUE, nonché del principio dell'equilibrio istituzionale, poiché nessuna disposizione dei trattati conferisce espressamente alla Commissione una prerogativa generale per ritirare una proposta che essa ha presentato al legislatore dell'Unione. Tuttavia, sebbene il Consiglio non contesti l'esistenza di un siffatto potere di ritiro sul fondamento dell'articolo 293(2) TFUE, sostiene che la Commissione non possa esercitarlo in modo discrezionale. Il ritiro di una proposta in una fase molto avanzata

³³ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2013 sull'indicazione del paese di origine di taluni prodotti importati da paesi terzi nell'UE, 2012/2923(RSP).

³⁴ COM(2013)78

³⁵ COM(2005)661.

³⁶ Ricorso proposto il 18 luglio 2013, causa C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, GU C 274/15, 21.9.2013.

del processo legislativo equivarrebbe a concedere alla Commissione una forma di diritto di veto nei confronti dei colegislatori dell'Unione, il che porterebbe ad uno sviamento della procedura legislativa ordinaria prevista all'articolo 294 TFUE, oltrepasserebbe il potere di iniziativa legislativa della Commissione di cui all'articolo 293 (2) del TFUE, e priverebbe di effetto utile il diritto di modifica del Consiglio sancito all'articolo 293(1) del TFUE. A parere del Consiglio, un simile esercizio del potere di ritiro contrasterebbe inoltre con l'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TFUE, poiché la Commissione non sarebbe più un'istituzione con funzione esecutiva, ma parteciperebbe al processo legislativo allo stesso livello delle istituzioni aventi legittimazione democratica.

In secondo luogo, il ritiro della proposta di regolamento costituirebbe altresì una violazione del principio di cooperazione leale di cui all'articolo 13 (2) TUE. Da un lato, il Consiglio sostiene che il ritiro della proposta di regolamento è stato effettuato assai tardivamente. In esito a numerose riunioni tripartite avvenute durante la fase di prima lettura, la Commissione ha peraltro ritirato la sua proposta di regolamento il giorno in cui il Parlamento e il Consiglio dovevano siglare il compromesso che avevano raggiunto. Dall'altro, il Consiglio contesta alla Commissione di non aver esaurito tutte le opzioni procedurali esistenti nell'ambito del regolamento interno del Consiglio prima di aver proceduto al ritiro.

Infine, il Consiglio sostiene che l'atto di ritiro impugnato non ha rispettato il requisito di motivazione degli atti previsto, dall'articolo 296(2) TFUE. Il Consiglio contesta alla Commissione di non aver corredato la propria decisione di ritiro di alcuna spiegazione e di non aver proceduto ad alcuna pubblicazione della medesima.

Sebbene la Corte non si sia ancora pronunciata, il ricorso presentato dal Consiglio evidenzia le conseguenze del ritiro di una proposta legislativa della Commissione sull'equilibrio istituzionale nel quadro della procedura legislativa.

L'esercizio di tale potere potrebbe essere in oltre considerato contrario al compito affidato alla Commissione dall'articolo 17(1) TUE, di avviare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto nuove disposizioni volte ad influenzare la definizione dell'agenda legislativa. L'Articolo 15 (1) TUE stabilisce che " Il Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali".

Si parla di priorità politiche dell'Unione e non del Consiglio europeo, questa nuova base giuridica è il tipico esempio di disposizione che introduce nei trattati la realtà politica, riconoscendo le tendenze e le dinamiche che si sono progressivamente sviluppate e, in particolare, il ruolo svolto dal Consiglio europeo nella definizione dell'agenda politica europea³⁷.

Il Trattato di Lisbona aumenta anche i compiti della Commissione a questo riguardo stabilendo che la Commissione *inter alia* "avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi

³⁷ F. Priollaud; D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne*, La documentation française, 2008.

interistituzionali". La Commissione ha quindi, oltre al compito di presentare le proposte d'iniziative legislative, anche quello più generale di definire la strategia programmatica.

La formulazione del paragrafo rafforza il senso della condivisione della definizione della programmazione attraverso l'esplicito riferimento al raggiungimento di un accordo interistituzionale, riconoscendo formalmente il ruolo del Consiglio e del Parlamento.

Inoltre l'articolo 17 TUE riserva alla Commissione una posizione di primo piano modificando il processo stabilito dalla preesistente strategia di Siviglia³⁸.

Tale Strategia era stata formulata in occasione del Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2000. In linea con le disposizioni dei trattati, il Consiglio si impegnavo ad adottare un documento programmatico per i successivi tre anni, sulla base di una proposta congiunta presentata dalla Presidenza di turno, tenuto conto delle raccomandazioni del Consiglio affari generali e Relazioni esterne sulla base, *inter alia*, delle priorità politiche presentate dalla Commissione.

La Corte³⁹ ha stabilito che i legislatori non possono influenzare l'agenda legislativa stabilita dalla Commissione snaturando la proposta per mezzo della presentazione e dell'approvazione di emendamenti che non ricadono nello scopo della proposta legislativa iniziale⁴⁰. Se così non fosse, la prerogativa della Commissione sarebbe ridotta ad un potere puramente aleatorio.

Va inoltre rilevato che al di fuori delle disposizioni dei trattati, le istituzioni coinvolte nel processo decisionale hanno riconosciuto la necessità di cooperare al fine di rendere il programma legislativo attuabile.

Tale prospettiva è esplicitata in una serie di accordi bilaterali⁴¹, trilaterali⁴² e comunicazioni unilaterali.

Nella comunicazione sulla Governance⁴³ del 2001, la Commissione ha evidenziato l'importanza della pianificazione strategica nell'individuazione degli obiettivi a lungo termine.

Infine il trattato di Lisbona ha introdotto un'importante disposizione concernente la pianificazione finanziaria pluriennale dell'Unione. L'articolo 312 del TFUE riconoscendo la pratica istituzionale messa in atto a partire dalla fine degli anni 80, dispone la procedura di adozione di un quadro finanziario pluriennale che racchiude le priorità di investimento dell'Unione per un periodo di almeno 5 anni.

La suddetta procedura richiede una stretta cooperazione tra il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio nel corso dell'intera procedura, come stabilito dal

³⁸ Conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia, 13463/02, Allegato II, Bruxelles 24 ottobre 2002, pp.23-24.

³⁹ Corte di giust. 11 novembre 1997, causa C-408/95, *Eurotunnel SA*, in Racc. 1997, p.I - 6340.

⁴⁰ J.P. Jacqué, 2012, op.cit. pp. 424.

⁴¹ Si veda ad esempio l'Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, GU L 304, 20.11.2010

⁴² Si veda ad esempio l'Accordo "legiferare meglio" concluso tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, GU C 321 del 31.12.2003.

⁴³ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco", COM(2001) 428 def., GU C 287, 12.10.2001.

paragrafo 5 del suddetto articolo.

4. Le clausole passerella e la procedura legislativa

Il trattato di Lisbona ammorbidisce la rigidità procedurale dell'adozione degli atti legislativi con l'introduzione di una clausola passerella generale applicabile a tutte le politiche europee e sei clausole specifiche, che permettono di applicare la procedura legislativa ordinaria qualora i trattati prevedano il ricorso alla procedura legislativa speciale o di adottare un atto a maggioranza qualificata nei casi in cui sia previsto un voto all'unanimità⁴⁴.

Tali clausole presentano meccanismi istituzionali diversi ma sono accomunate dall'obiettivo di offrire agli Stati membri la possibilità di estendere la procedura legislativa ordinaria e il voto a maggioranza qualificata in settori sensibili.

La clausola passerella generale è prevista nel quadro della procedura semplificata dei trattati all'articolo 48(7) TUE

Le clausole passerella specifiche possiedono alcune particolarità procedurali rispetto alla clausola passerella generale. In primo luogo i parlamenti nazionali non dispongono generalmente del diritto d'opposizione loro riconosciuto dalla clausola generale. In secondo luogo, l'applicazione di alcune clausole specifiche può essere autorizzata con una decisione del Consiglio e non del Consiglio europeo. Le modalità d'applicazione delle clausole specifiche differiscono quindi caso per caso e sono descritte negli articoli dei trattati che prevedono la loro applicazione. Esistono sei clausole passerella specifiche, applicabili: al quadro finanziario pluriennale⁴⁵; alla politica estera e di sicurezza comune⁴⁶; alla cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia qualora abbia implicazioni transnazionali⁴⁷; alle cooperazioni rafforzate nei settori soggetti al voto all'unanimità o a una procedura legislativa speciale⁴⁸; in materia sociale⁴⁹ e infine in materia ambientale⁵⁰.

Tuttavia alla luce dei rispettivi ruoli istituzionali evidenziati nel corso dell'analisi sviluppata nel capitolo quinto, due considerazioni si impongono per quanto concerne gli aspetti procedurali del meccanismo, poiché la procedura prevede che le clausole siano "attivate" dal Consiglio europeo o dal Consiglio.

In primo luogo il Consiglio europeo ha spesso svolto una funzione di arbitro nei casi in cui il Consiglio non è riuscito a superare l'ostacolo posto dalle minoranze di blocco al raggiungimento di una posizione comune nelle diverse fasi della procedura legislativa. Risulta quindi poco probabile che tale istituzione si privi di una delle sue funzioni, specialmente se si considera la rilevanza di tale ruolo nell'equilibrio istituzionale al fine di facilitare il processo decisionale.

⁴⁴ Si veda Capitolo quinto, sezione II.

⁴⁵ Articolo 312 TFUE.

⁴⁶ Articolo 31 TUE

⁴⁷ Articolo 81 TFUE. Tale clausola specifica è l'unica per la quale i parlamenti nazionali conservano un diritto d'opposizione.

⁴⁸ Articolo 333 TFUE.

⁴⁹ Articolo 153 TFUE.

⁵⁰ Articolo 192 TFUE.

In secondo luogo, il Consiglio ha, con prassi consolidata, introdotto dei meccanismi che gli hanno consentito di adottare gli atti legislativi all'unanimità anche quando i trattati prevedevano il voto a maggioranza qualificata. Anche in questo caso appare legittimo interrogarsi sulle possibilità di attuazione di tali meccanismi di flessibilità previsti dal trattato di Lisbona.

Seguendo la stessa logica, al contrario sembra plausibile ipotizzare un frequente ricorso alle "clausole con freno di emergenza", previste per le misure di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti⁵¹, la cooperazione giudiziaria in materia penale⁵² e la fissazione di norme comuni per alcuni reati⁵³. Il suddetto meccanismo "mitiga" l'applicazione della procedura legislativa deferendo, in tali settori, la questione al Consiglio europeo qualora uno Stato membro ritenga che i principi fondamentali del suo sistema di sicurezza sociale o del suo sistema di giustizia penale siano minacciati dal progetto legislativo in corso di adozione. Sebbene le "clausole con freno di emergenza" siano state introdotte per consentire l'applicazione della procedura legislativa ordinaria in settori politicamente sensibili per gli Stati membri, le dinamiche istituzionali sviluppatesi successivamente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona lasciano ipotizzare uno scarso impatto sull'effettivo ampliamento del campo di applicazione del voto a maggioranza qualificata.

⁵¹ Articolo 48 TFUE.

⁵² Articolo 82 TFUE.

⁵³ Articolo 83 TFUE.

Sezione II. Le procedure speciali e il caso di specie della procedura di adozione del Quadro finanziario pluriennale.

Ai sensi del trattato di Lisbona, sono previste due procedure speciali: la procedura di consultazione e di approvazione.

La procedura di consultazione era, originariamente, l'unica procedura che permetteva al Parlamento di esprimere il proprio parere sulle proposte della Commissione.

Il Trattato di Lisbona prevede tale procedura in pochi casi residuali, giudicati dagli Stati membri come troppo sensibili per costituire oggetto di una procedura legislativa ordinaria, come ad esempio le risorse proprie¹ e la cooperazione operativa di polizia².

Secondo tale procedura, il Parlamento deve esprimere effettivamente il suo parere seppur non vincolante.

La consultazione resta però una formalità sostanziale e, se non espletata, può comportare l'annullamento dell'atto³. I dettagli della procedura di consultazione sono stati ampiamente definiti in via giurisprudenziale dalla Corte che nella difesa dell'equilibrio istituzionale, così come nell'affermazione del principio della leale cooperazione, si è più volte pronunciata sulle controversie tra Parlamento e Consiglio riguardanti la corretta applicazione della procedura di consultazione⁴.

L'articolo 293 TFUE prevedendo che il Consiglio adotti all'unanimità gli emendamenti presentati alla proposta della Commissione,⁵ e che la Commissione possa modificare la proposta presentata in ogni fase delle procedure prima che il Consiglio abbia deliberato, ha contribuito a creare una solida cooperazione tra il Parlamento e la Commissione.

La strategia del Parlamento alla base di tale cooperazione è dettagliatamente descritta nel Regolamento del Parlamento che, all'articolo 57, disciplina l'adozione di emendamenti a una proposta della Commissione. Qualora una proposta della Commissione sia stata approvata con emendamenti, il voto sul progetto di risoluzione legislativa è posticipato fino a quando la Commissione non avrà comunicato al Parlamento la propria posizione. Una tale tempistica, nella procedura di consultazione dà al Parlamento, nel caso in cui la Commissione esprima una valutazione positiva e decida di integrare gli emendamenti modificando la propria proposta iniziale, la possibilità di introdurre modifiche al progetto legislativo che il Consiglio dovrà adottare.

La procedura di approvazione, un tempo nota come procedura del parere conforme, è stata introdotta con l'Atto unico europeo del 1986 in relazione a due ambiti: gli accordi di associazione e gli accordi che regolano le adesioni. Il campo di

1

Articolo 311 TFUE.

2

Articolo 87(3) TFUE.

3

Corte di giust. 29 ottobre 1980, *Fratelli Roquette c. Consiglio*, cit..

4

J-P Jacqu , 2012, *op.cit.*, pp. 441 ss.

5

Costituiscono un'eccezione a tale regola i casi disciplinati dagli Artt. 294 paragrafi 10 e 13, 310, 312, 314 e 315 secondo comma.

applicazione della procedura è stato ampliato in occasione di tutte le successive modifiche dei trattati. Attualmente, in base al trattato di Lisbona, essa costituisce una "procedura legislativa speciale" ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

I casi di applicazione della procedura di approvazione sono enunciati in modo esaustivo dai trattati e sono principalmente: gli accordi che creano un quadro istituzionale specifico, accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione o accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento⁶; gli accordi di adesione⁷; l'applicazione della clausola di flessibilità⁸; l'instaurazione della cooperazione rafforzata⁹; l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁰; l'adozione del quadro finanziario pluriennale¹¹; la procedura uniforme per l'elezione dei deputati al Parlamento europeo¹²; la composizione del Parlamento¹³; il rafforzamento dei diritti dei cittadini dell'Unione¹⁴; le decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo in merito all'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori dell'Unione¹⁵ e infine le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione¹⁶.

Il Parlamento europeo ha definito i dettagli della procedura nel suo regolamento attraverso una norma generale¹⁷ e diverse *lex specialis*¹⁸, rimandando negli altri casi alla norma generale.

La procedura di approvazione del QFP è disciplinata dalla norma generale, la quale prevede che il Parlamento deliberi in conformità a una raccomandazione della commissione competente volta ad approvare o a respingere tale atto.

Il Parlamento si pronuncia con una sola votazione sull'atto per il quale i trattati richiedono la sua approvazione. Non può essere presentato alcun emendamento e la maggioranza richiesta per l'approvazione è quella indicata dalla base giuridica dell'atto proposto. La commissione competente si è avvalsa del diritto esplicitato all'articolo 81(3) del regolamento, di presentare al Parlamento una relazione interlocutoria sulla proposta, con una proposta di risoluzione contenente raccomandazioni per la modifica dell'atto proposto.

⁶ Articolo 218(6) a) TFUE.

⁷ Articolo 49 TUE.

⁸ Articolo 352 TFUE.

⁹ Articolo 329(1) TFUE.

¹⁰ Articolo 218 (6) a) TFUE.

¹¹ Articolo 312 (2) TFUE.

¹² Articolo 223 (1) secondo comma TFUE.

¹³ Articolo 14(2) secondo comma TUE.

¹⁴ Articolo 25, secondo comma TFUE.

¹⁵ Articolo 7(1) e (2) TUE

¹⁶ Articolo 311 quarto comma TFUE.

¹⁷ Articolo 81 Regolamento del Parlamento europeo, 7a legislatura - gennaio 2014.

¹⁸ Le norme specifiche che stabiliscono disposizioni caso per caso sono: articolo 90, Accordi internazionali; articolo 74 quater, Trattati di adesione; articolo 74 octies, Cooperazione rafforzata fra Stati membri; articolo 74 septies, Composizione del Parlamento; articolo 74 sexies, Decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo in merito alla violazione dei valori dell'Unione.

L'articolo 81 del regolamento non specifica la forma della raccomandazione della commissione, tuttavia, essa si presenta solitamente come una risoluzione legislativa con cui il Parlamento dà o rifiuta di dare la sua approvazione all'atto in questione. Salvo contrarie disposizioni dei trattati, l'approvazione del Parlamento necessita della maggioranza dei suffragi espressi. Nel caso specifico della procedura di approvazione del QFP, l'articolo 223(1) del TFUE stabilisce che il Parlamento si pronunci a maggioranza dei membri che lo compongono.

5. Il Bilancio dell'Unione

Il bilancio dell'Unione è sottoposto a delle regole che derivano dai Trattati e dal Regolamento finanziario. Una delle particolarità dell'Unione risiede nella mancanza di parallelismo tra il potere legislativo e quello di bilancio che prevedono due diverse modalità per l'adozione degli atti.

Le istituzioni coinvolte nel processo di adozione di bilancio hanno sottoscritto accordi interistituzionali con la finalità di migliorare la concertazione e garantire l'approvazione del bilancio nei tempi stabiliti dai Trattati.

Il primo accordo trilaterale in materia di bilancio, la "dichiarazione congiunta sulle misure per migliorare la procedura di bilancio"¹⁹ venne concluso da Parlamento Consiglio e Commissione nel 1982. Attualmente le istituzioni stanno negoziando una revisione dell'Accordo interistituzionale del 2006 sulla disciplina di bilancio,²⁰ al fine di introdurre elementi di flessibilità che tengano conto della nuova programmazione e della nuova procedura di adozione del Quadro finanziario pluriennale.

Attraverso tale accordo le istituzioni si sono impegnate ad assicurare che il bilancio sia eseguito in un contesto di sana gestione finanziaria basata sui principi di economia, efficienza, efficacia, tutela degli interessi finanziari, proporzionalità dei costi amministrativi e facilità di comprensione e applicazione delle procedure.

A questo riguardo il diritto di bilancio obbedisce a dei principi generali simili a quelle degli stati membri, ma la sua specificità si manifesta sia nelle regole che definiscono l'inquadramento delle spese che nella procedura stessa.

La prima parte della Sezione II sarà dedicata al regolamento finanziario e ai principi di bilancio dell'Unione. Un secondo paragrafo sarà consacrato alla definizione, al contesto storico e alle procedure che regolano l'adozione del Quadro finanziario pluriennale.

Solo dopo aver analizzato la procedura e gli strumenti di cui le istituzioni dispongono l'analisi si soffermerà sugli aspetti introdotti dal Trattato di Lisbona, mettendo in evidenza le disposizioni che hanno modificato l'interazione e le modalità di concertazione e dialogo dei due rami dell'autorità di bilancio e il ruolo di mediatore della Commissione europea.

¹⁹ GU C 194/1, 1982.

²⁰ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria (2006/C 139/01), GU C 139, 14.6.2006.

6. Origine ed evoluzione del Quadro finanziario pluriennale: la codificazione della prassi istituzionale

Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Quadro finanziario pluriennale (in appresso QFP), altrimenti noto come "prospettive finanziarie", era adottato dal Consiglio e dal Parlamento sulla base di accordi interistituzionali conclusi tra il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio; gli articoli 268-274 del trattato CE fungevano esclusivamente da riferimento normativo. Tali accordi sulla disciplina di bilancio, hanno permesso di migliorare e semplificare la procedura di bilancio, consentendo l'adozione di una programmazione pluriennale coerente²¹.

Il QFP è entrato a far parte del funzionamento dell'Unione europea dal 1988, con la finalità di ridurre le crisi interistituzionali nella procedura di adozione del bilancio annuale, coprendo periodi compresi tra i 5 e i 7 anni. La procedura per la conclusione dell'accordo interistituzionale prevedeva il raggiungimento di un posizione comune a livello di Capi di stato e di governo concordata con il Parlamento europeo.

Il primo quadro finanziario, il cosiddetto "Pacchetto Delors I"²², ha interessato il periodo 1988-1992 ed era incentrato sulla creazione del mercato interno nonché sul consolidamento del programma quadro pluriennale di ricerca e sviluppo.

Nel secondo quadro, il "pacchetto Delors II" (1993-1999), la priorità nella programmazione del bilancio è stata data alla politica sociale e di coesione e all'introduzione dell'euro. La cosiddetta "Agenda 2000", che ha interessato il periodo 2000-2006, verteva sull'allargamento dell'Unione, mentre il QFP 2007-2013 ha identificato come priorità per l'Unione la crescita sostenibile e la competitività. L'adozione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020, frutto di un lungo processo di negoziazioni interistituzionali che ha messo in luce i rispettivi ruoli delle istituzioni nella nuova procedura, ha identificato le priorità di bilancio dell'Unione per il periodo 2014-2020.²³ Il QFP, così come definito dalle disposizioni del trattato di Lisbona, traduce in termini finanziari le priorità politiche dell'Unione per una durata di almeno 5 anni. L'articolo 312 TFUE stabilisce che il QFP, sotto forma di regolamento, deve essere adottato all'unanimità dal Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo.

Quest'ultimo può adottare o respingere l'intero pacchetto, ma non può presentare emendamenti. Il quadro finanziario pluriennale fissa gli importi massimi annui – massimali - della spesa dell'UE, complessivamente e per le principali categorie di spesa – rubriche - ma non è dettagliato come il bilancio annuale.

Fissando i limiti di spesa per ciascuna categoria, il QFP impone la disciplina di

²¹ La programmazione finanziaria pluriennale dell'Unione europea è stata introdotta per la prima volta nel 1988 con l'obiettivo di superare le crisi di bilancio affrontate dall'UE verso la fine degli anni '70 e negli anni '80. Tali crisi sono spesso degenerare in un conflitto aperto tra Consiglio e Parlamento, portando alla mancata adozione dei bilanci annuali dell'Unione per gli esercizi 1980, 1985, 1986 e 1988 fino ad esercizio annuale inoltrato

²² Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio e sul miglioramento della procedura di bilancio, firmato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 29 giugno 1988 (GU L 185 del 15.7.1988, pag. 33).

²³ C. Dhéret; A. Martinovici; F. Zuleeg, *The state of play on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014 – 2020, interinstitutional negotiations*, European policy centre, 2012.

bilancio e garantisce l'ordinato andamento delle spese dell'Unione europea entro i limiti delle sue risorse proprie e in linea con i suoi obiettivi politici. Inoltre, questo sistema assicura un flusso prevedibile di risorse per sostenere le priorità a lungo termine dell'Unione e fornisce maggiori garanzie ai beneficiari dei fondi.

Il QFP pone le fondamenta per la procedura di bilancio annuale e facilita notevolmente il raggiungimento di un accordo sul bilancio annuale tra il Parlamento europeo e il Consiglio, le due istituzioni che costituiscono l'autorità di bilancio. Allo stesso tempo, assicura la continuità nella realizzazione delle priorità stabilite nell'interesse dell'Unione. Il quadro finanziario prevede inoltre ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio.

Qualora non si giunga a un accordo entro la fine del periodo di programmazione in corso, i massimali dell'anno precedente saranno applicati anche all'anno successivo, con un adeguamento del 2% per tenere conto dell'inflazione. Il trattato prevede altresì la proroga delle "altre disposizioni vigenti" nell'ultimo anno coperto dal quadro finanziario, pertanto, sono protratte tutte le disposizioni relative agli adeguamenti e alle revisioni del quadro finanziario e degli strumenti al di fuori di esso, e il bilancio annuale potrà essere approvato in conformità con il Trattato.

Tuttavia l'assenza di un accordo per il quadro finanziario 2014-2020 avrebbe complicato notevolmente l'adozione di nuovi programmi, in assenza di nuove basi giuridiche, ivi compresi gli stanziamenti indicativi, nessun impegno sarebbe potuto essere assunto per quei programmi di spesa pluriennali la cui base giuridica scadeva nel 2013.²⁴

Il 3 dicembre 2013 è stato adottato per la prima volta dal Consiglio²⁵, in seguito all'approvazione del Parlamento, un regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale, sulla base delle disposizioni del Trattato di Lisbona.²⁶ La procedura non è la sola novità introdotta dal Trattato, esso introduce anche nuove disposizioni di cooperazione fra le istituzioni volte a conciliare l'efficienza del processo decisionale con il rispetto delle prerogative istituzionali. A norma dell'articolo 312 (2) TFUE, il Consiglio, secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale per un periodo di almeno cinque anni, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento. Il Consiglio europeo può adottare all'unanimità una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata quando adotta il regolamento che stabilisce il QFP. Il paragrafo 5 dello stesso articolo stabilisce che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottino ogni misura necessaria a facilitare l'adozione del quadro finanziario. Il trattato di Lisbona prevede la possibilità di adottare un accordo interistituzionale che integra il regolamento relativo al QFP.

²⁴ Va tuttavia evidenziato che, per la prima volta, è stato adottato un quadro finanziario pluriennale che prevede una diminuzione del bilancio in valore assoluto rispetto alla programmazione precedente. un QFP prevede massimali inferiori rispetto alla programmazione precedente.

²⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf

²⁶ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 19 novembre 2013 sul progetto di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (11791/2013 – C7-0238/2013 – 2011/0177(APP))

Inoltre a norma dell'articolo 295 TFUE, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della loro cooperazione. A tal fine, dovrebbe essere adottato un accordo interistituzionale inteso a migliorare il funzionamento della procedura di bilancio annuale e la cooperazione tra le istituzioni sulle questioni finanziarie. Infine l'articolo 17(1)TUE sancisce il ruolo di mediatore della Commissione attribuendole il compito di avviare “il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali”.

La riduzione dei massimali del bilancio pluriennale ha costituito il principale terreno di scontro tra i due rami dell'autorità di bilancio.

Nel corso dei negoziati il Parlamento ha tentato di dissuadere il Consiglio da qualsiasi tentativo di ridurre ulteriormente il livello della spesa dell'Unione proposto dalla Commissione, opponendosi a ogni pressione a operare tagli lineari e indiscriminati, che avrebbero compromesso l'esecuzione e l'efficacia di tutte le politiche dell'Unione, senza tener conto del loro valore aggiunto, del loro peso politico o dei risultati conseguiti. Nonostante la manifesta volontà di entrambe le istituzioni di conseguire quanto prima l'accordo finale sul QFP, le inconciliabili posizioni, sia internamente al Consiglio che tra quest'ultimo e il Parlamento hanno protratto le negoziazioni fino alla fine del precedente periodo di programmazione.

Al fine di avere una visione completa delle negoziazioni interistituzionale si rende necessario delineare le fasi procedurali essenziali che disciplinano l'adozione del quadro finanziario pluriennale. Va infatti evidenziato che tale regolamento non costituisce altro che una cornice generale che necessita dell'adozione di singoli programmi di spesa che ai sensi del trattato devono essere approvati secondo la procedura legislativa ordinaria.

Giuridicamente l'adozione dei singoli programmi di spesa è sospesa fino all'adozione definitiva del regolamento QFP, poiché l'importo finanziario di riferimento dipende dall'accordo finale sul QFP. Sebbene su molti programmi sia stato però raggiunto un accordo politico nel quadro dei negoziati condotti in parallelo a partire dal 2011, per altri i negoziati sono ancora in corso.

L'approvazione del Regolamento che istituisce il QFP avrebbe dovuto costituire la prima tappa. In seguito il Consiglio avrebbe dovuto adottare, dopo aver consultato il Parlamento, la legislazione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione e le misure di esecuzione. La conclusione dell'accordo interistituzionale sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria sarebbe stato adottato dopo l'approvazione dei testi legislativi, a completamento del QFP.

7. La proposta della Commissione.

Il 29 giugno 2011, la Commissione ha pubblicato la proposta legislativa che stabilisce il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, congiuntamente al progetto di accordo interistituzionale sulla procedura di bilancio²⁷. Queste due

²⁷ Progetto di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la

proposte costituiscono la trasposizione giuridica della comunicazione della Commissione "Un bilancio per la strategia Europa 2020"²⁸ e saranno successivamente completate da una proposta di modifica del regolamento relativo alle regole finanziarie applicabili al bilancio dell'Unione²⁹, al fine di introdurre alcune delle nuove disposizioni facenti parte del pacchetto di proposte del QFP 2014-2020.

La proposta di regolamento presentata dalla Commissione è caratterizzata da un alto livello di flessibilità, introdotta allo scopo di permettere una ripartizione efficace delle risorse e una rapida reazione dell'Unione in caso di circostanze impreviste, nel tentativo di raggiungere il giusto equilibrio fra flessibilità e prevedibilità delle spese. L'esperienza dei precedenti QFP aveva ampiamente dimostrato che le nuove sfide, derivanti dai cambiamenti climatici, demografici e dalla globalizzazione hanno ripetutamente richiesto azioni supplementari in settori i cui il Trattato di Lisbona ha rafforzato le responsabilità e il ruolo dell'Unione.

La durata proposta dalla Commissione per il quadro finanziario era di 7 anni, non prevedeva un calendario per una revisione intermedia e conformemente alle disposizioni dei Trattati, si basava sul principio dell'obbligo di rispettare i massimali nel corso della procedura di bilancio. Tuttavia era prevista la possibilità di oltrepassare i tetti qualora fossero stati mobilitati strumenti non previsti dal quadro finanziario³⁰.

Gli strumenti esterni al quadro finanziario avevano lo scopo di mettere a disposizione, in circostanze specifiche, un finanziamento che oltrepassasse i tetti delle rubriche del QFP. Tali strumenti di flessibilità potevano essere mobilitati congiuntamente dal Parlamento e dal Consiglio secondo la procedura stabilita nell'accordo interistituzionale, in questo caso, il tetto da rispettare non corrispondeva a quello stabilito dal quadro finanziario, bensì alle risorse proprie. Infine la proposta della Commissione prevedeva un'estensione della Condizionalità macroeconomica, ovvero la possibilità di sospendere gli impegni di bilancio per il fondo di coesione nel contesto di una procedura per disavanzi pubblici eccessivi. Tale misura, già prevista nel Quadro finanziario pluriennale 2007-2013 per il fondo di coesione, veniva estesa a tutti fondi strutturali come proposto nella relazione della Task force

Commissione sulla cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria Bruxelles, 29.6.2011, COM (2011) 403.

²⁸ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 giugno 2011 dal titolo "Un bilancio per la strategia Europa 2020", COM (2011) 500.

²⁹ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012, COM/2013/0639 final - 2013/0313 (COD)

³⁰ La riserva per gli aiuti d'urgenza, il Fondo di solidarietà, lo strumento di flessibilità, il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione e la riserva per le crisi nel settore agricolo, di nuova creazione sono stati introdotti al fine di poter affrontare situazioni impreviste che implicano la necessità di mobilitare risorse economiche dell'Unione. Tali fondi erano definiti nei paragrafi da 10 a 15 del progetto di accordo interistituzionale.

sulla governance economica³¹.

La Commissione elaborando le sue proposte ha cercato di identificare le sfide rappresentate da un numero crescente di settori nei quali è più efficace agire a livello dell'Unione, in un clima di austerità e di stabilizzazione dei bilanci nazionali. La proposta congelava i massimali di bilancio al livello del 2013 riducendo, rispetto al precedente QFP la percentuale del Prodotto nazionale lordo dedicata al bilancio dell'Unione.

La proposta della Commissione mirava a promuovere la crescita e l'impiego, a incoraggiare un'agricoltura più ecologica e una politica ambientale più rigorosa. La politica di coesione e la politica agricola, pur continuando a rappresentare una significativa quota del bilancio, subivano una riduzione mentre veniva aumentata la spesa nei settori della ricerca e dell'innovazione, delle relazioni esterne e dei progetti legati alle infrastrutture di energia, trasporti e telecomunicazioni.

Nel corso del 2011 la strategia esposta dalla Commissione è stata applicata in una serie di proposte legislative settoriali, relative ai programmi e agli strumenti di spesa previsti per settore.

Infine il QFP proposto dalla Commissione raggruppava le spese da impegnare in cinque rubriche: crescita intelligente e inclusiva; crescita sostenibile; sicurezza e cittadinanza; l'Europa nel mondo e l'amministrazione dell'Unione.

In seguito alla presentazione della proposta della Commissione, il dibattito interistituzionale si è sviluppato sotto diverse forme³².

8. La procedura di approvazione del QFP 2014-2020

Anticipando la presentazione della Commissione europea della comunicazione "Un bilancio per la Strategia europea 2020",³³ il Parlamento è stata la prima istituzione a esprimere la propria posizione sul QFP 2014-2020.

Nel giugno del 2010 il Parlamento ha costituito una commissione speciale sulle sfide politiche e le risorse di bilancio per un'Unione europea sostenibile dopo il 2013. L'obiettivo di tale commissione era quello di adottare un rapporto che presentasse le ambizioni e l'entità del QFP. La commissione speciale ha incentrato la relazione su

³¹ Cfr. Strengthening Economic Governance in the EU, Report of the Task Force to the European Council, Brussels, 21 October 2010 p.18: " In a second stage, strengthened enforcement measures need to be implemented for all EU Member States, except the UK as a consequence of Protocol 15 of the Treaty, as soon as possible, and at the latest in the context of the next Multi-annual Financial Framework. This needs to be done by introducing conditionality rules on compliance with the SGP requirements in the relevant regulations on EU expenditures. The scope should be as broad as possible and the setting up must ensure a level playing field and equal treatment between Member States (enforcement measures should for example be defined as a percentage of GDP). Enforcement measures should in principle be implemented through the same steps as in the euro area".

³² Il dialogo interistituzionale è avvenuto sia attraverso incontri formali che informali, tra Parlamento, Consiglio e Consiglio europeo o solamente tra due delle tre istituzioni.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, "Un bilancio per la strategia Europa 2020" Bruxelles, 29.6.2011 COM(2011) 500 definitivo.

sei punti specifici: definire le priorità politiche del Parlamento per il QFP dopo il 2013, sia in termini legislativi che di bilancio; valutare le risorse finanziarie necessarie all'Unione per conseguire i suoi obiettivi e attuare le sue politiche; definire la durata del QFP; proporre, in conformità di tali priorità e obiettivi, una struttura per il futuro QFP, indicando i principali settori di attività dell'Unione; presentare orientamenti per una ripartizione indicativa delle risorse tra le varie rubriche di spesa del QFP e infine precisare il collegamento tra una riforma del sistema di finanziamento del bilancio dell'UE e una revisione della spesa in modo da fornire alla commissione per i bilanci una solida base per i negoziati sul nuovo QFP.

L'8 giugno 2011 il Parlamento ha adottato a larga maggioranza, sulla base della relazione Garriga una risoluzione non legislativa intitolata "investire nel futuro : un nuovo quadro finanziario pluriennale per un' Europa competitiva, sostenibile e inclusiva"³⁴, nella quale, alla luce degli ambiziosi obiettivi dell'Unione per gli anni a venire, è stata indicata la necessità di aumentare i massimali globali del QFP almeno del 5% rispetto ai massimali per il 2013.

Il Parlamento ha inoltre insistito sulla necessità di una maggiore concentrazione delle risorse in settori che stimolano la crescita e la competitività e sul mantenimento dei fondi destinati alla politica di coesione e alla politica agricola comune almeno allo stesso livello del periodo 2007-2013.

Sulla base del mandato politico conferito nella relazione SURE, il Parlamento ha elaborato la posizione negoziale nella relazione interlocutoria sul QFP del 23 ottobre 2012.

Pur dichiarando l'intenzione di condurre negoziati veri e propri con il Consiglio in merito a ogni articolo del regolamento relativo al QFP e del corrispondente Accordo interistituzionale, il Parlamento ha definito quattro punti fondamentali: la flessibilità delle rubriche e degli strumenti; la previsione di una revisione a medio termine, l'adozione di nuove risorse proprie e infine l'unità del bilancio.

Prendendo atto delle considerazioni generali in materia di bilancio all'interno degli Stati membri, il Parlamento ha deciso di non contestare gli importi globali (massimali globali di impegni e pagamenti per l'intero periodo) concordati all'unanimità dai capi di Stato e di governo³⁵.

Tale approvazione è stata tuttavia subordinata alla condizione, *inter alia*, che i massimali del QFP concordati per gli stanziamenti di impegno e di pagamento possano essere utilizzati appieno in sede di definizione dei bilanci annuali. Il Parlamento ha quindi proposto un nuovo approccio orientato alla flessibilità, tradottosi in misure che permettono di riportare gli eventuali margini inutilizzati da una rubrica all'altra e da un esercizio all'altro grazie alla definizione di margini

³⁴ Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su «Investire nel futuro: un nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per un'Europa competitiva, sostenibile e inclusiva» (2010/2211,INI), 8.06.2011.

³⁵ Dal momento che i massimali proposti per il QFP 2014-2020 sono comunque superiori agli importi relativi all'esecuzione per il periodo 2007-2013 per quanto concerne gli stanziamenti di pagamento (solamente), è ancora possibile, attraverso l'opportuna attuazione dei meccanismi di flessibilità che saranno concordati, ottenere un'esecuzione dei bilanci per il 2014-2020 superiore a quella del periodo 2007-2013.

globali di pagamenti e impegni.

L'approvazione degli importi del Consiglio è stata altresì condizionata alla richiesta di introdurre una clausola di revisione post-elettorale³⁶, in contrasto con il "riesame" del periodo attuale, dal momento che il Parlamento ha ritenuto di non poter accettare un bilancio di austerità per un periodo di sette anni, vincolando in tal modo il nuovo Parlamento e la nuova Commissione. Pertanto, ai fini di un miglior allineamento del calendario elettorale e dei tempi di adozione del bilancio e per poter reagire ai nuovi sviluppi economici, il Parlamento ha proposto modalità specifiche per mettere in atto la clausola di revisione, che include la possibilità di applicare la clausola "passerella" per una procedura di voto a maggioranza qualificata.

Per quanto concerne le risorse proprie, il Parlamento ha sostenuto le proposte legislative della Commissione e ha sollecitato una chiara tabella di marcia per il ripristino di un sistema semplice ed equo di risorse proprie, che offra garanzie quanto al processo decisionale e al controllo democratico relativo a tutti i bilanci pubblici³⁷.

Infine le proposte relative all'attuazione dell'unità del bilancio e della trasparenza, prevedevano l'applicazione del principio secondo cui tutte le spese e le entrate imputabili a decisioni adottate dalle istituzioni dell'Unione dovevano essere incluse nel bilancio dell'Unione, unitamente a una panoramica completa delle incidenze finanziarie di tutti gli strumenti e azioni, comprese quelle realizzate dagli Stati membri nell'ambito della cooperazione rafforzata o di uno specifico trattato.

Inoltre, i dati del Consiglio europeo hanno spinto il Parlamento a fissare, quale condizione essenziale per avviare i negoziati, la presentazione da parte della Commissione di un progetto di bilancio rettificativo, fino al massimale per i pagamenti del 2013, allo scopo di coprire nella maggior misura possibile le richieste di pagamento del 2013 prima dell'inizio del nuovo periodo ed evitare che il livello dei pagamenti fissato per il periodo 2014-2020 dovesse coprire anche richieste di pagamento relative al periodo precedente. In risposta alla recente crisi dei pagamenti di bilancio dell'Unione, il Parlamento ha altresì proposto diverse disposizioni, volte ad affrontare la questione dei pagamenti, come ad esempio il possibile riutilizzo delle eccedenze.

Sebbene le discussioni in sede di Consiglio affari generali siano state avviate nel febbraio 2012 e il "quadro negoziale" sia stato progressivamente aggiornato sulla base del ravvicinamento delle posizioni degli Stati membri, solamente il 29 maggio 2012, per la prima volta, il Consiglio ha esaminato il progetto di regolamento³⁸ sulla

³⁶ La formulazione proposta dal Consiglio per introdurre nel testo del regolamento la clausola di revisione prevedeva un "riesame del periodo attuale", determinando un carattere vago e discrezionale della disposizione.

³⁷ Tra le tappe proposte rientravano la riduzione del livello del contributo proveniente dall'RNL al 40% del bilancio dell'Unione, il trasferimento, totale o parziale, al bilancio dell'Unione delle entrate derivanti dall'imposta sulle transazioni finanziarie nel quadro della cooperazione rafforzata, la riforma delle risorse proprie basate sull'IVA, la riduzione dei costi di riscossione delle risorse proprie tradizionali al 10% degli importi riscossi dagli Stati membri e la graduale abolizione delle riduzioni esistenti e degli altri meccanismi di correzione.

³⁸ Il primo dibattito in sede di Consiglio avuto luogo il 28 e 29 luglio 2011, nel corso di una riunione informale. I lavori tecnici del Consiglio "Affari generali" hanno avuto inizio il 12 settembre 2011. Le divergenti posizioni delle delegazioni nazionali hanno reso necessario un

base di un quadro negoziale che coprirebbe tutte le disposizioni³⁹ al fine di applicare il principio di unità dell'accordo affermato da entrambe le istituzioni, ovvero il raggiungimento di un accordo complessivo senza la possibilità di accordi parziali.

Alcuni stati membri hanno immediatamente espresso la loro preoccupazione sul livello generale delle spese proposto in un contesto sociale, economico e finanziario problematico, in cui a livello nazionale erano stati profusi notevoli sforzi per operare adattamenti fiscali ai rispettivi bilanci⁴⁰, inoltre, il Consiglio ha espresso un forte consenso sulle priorità da finanziare individuate nella crescita, una politica per l'impiego e un rafforzamento degli investimenti.

Per quanto riguarda le spese, i ministri hanno incentrato il dibattito sulla politica di coesione e sulla politica agricola comune, evidenziando una spaccatura tra i paesi contributori netti che auspicavano operare dei tagli ai crediti e gli altri paesi beneficiari di tali fondi.

In particolare il dibattito ha messo in evidenza delle divergenze sulla condizionalità macroeconomica, volta a garantire l'efficacia della spesa effettuata all'interno dei cinque fondi regolati dal QFP.

Anche la posizione del Consiglio sulla politica agricola comune non è univoca, alcune delegazioni sostenevano la proposta della Commissione mentre altre auspicavano una riduzione del bilancio. All'interno della maggioranza favorevole ad una diminuzione del bilancio complessivo, le proposte relative ai tagli delle singole rubriche andavano in diverse direzioni.

Il dibattito sulle risorse proprie, incentrato sulla sostituzione dell'imposta sul valore aggiunto statistica con una nuova imposta diretta ha suscitato opposizione, così come la tassa sulle transazioni finanziarie proposta dalla Commissione. La prospettiva di un totale abbandono dei meccanismi esistenti di correzione delle risorse proprie ha contribuito ad alimentare i contrasti interistituzionali.

Sebbene l'avvio di riunioni formali e informali durante i negoziati siano iniziate solamente in seguito al raggiungimento di una posizione comune da parte del Consiglio europeo, avvenuta l'8 febbraio 2013, misure di interazione tra il Parlamento e le altre istituzioni sono state attuate sin da maggio 2012, quando il Consiglio ha presentato il primo documento che delineava la sua posizione negoziale preliminare.

I contatti interistituzionali includevano riunioni tra i rappresentanti della presidenza del Consiglio e del Parlamento prima di ciascun Consiglio "Affari generali" che avesse all'ordine del giorno il QFP, la trasmissione dei documenti pertinenti e il resoconto della Presidenza del Consiglio la partecipazione del Parlamento alle riunioni informali del Consiglio "Affari generali" e la presentazione della posizione del Parlamento da parte del suo Presidente durante gli incontri a norma dell'articolo 324 TFUE tra i presidenti di Parlamento, Consiglio e

lungo dibattito in Consiglio prima di arrivare all'elaborazione di una posizione comune.

³⁹ Council of the European Union, 24 May 2012, Brussels, 10063/1/12 REV 1.

⁴⁰ Le delegazioni che hanno richiesto in sede di Consiglio "Affari Generali" una riduzione del bilancio rispetto alla proposta della Commissione sono: la Germania, l'Austria, la Repubblica Ceca, i Paesi Bassi, l'Inghilterra, la Finlandia e la Svezia.

Commissione, ai quali era spesso invitato il Presidente del Consiglio europeo.

Il 13 giugno 2012, in vista della preparazione della riunione del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno, il Parlamento ha adottato una risoluzione sul QFP e le risorse proprie⁴¹, confermando il contenuto della sua risoluzione dell' 8 giugno 2011.

Durante i lavori del Consiglio europeo, il Presidente del Parlamento ha partecipato ad uno scambio di opinioni esprimendo i punti di dissenso rispetto alla posizione del Consiglio emersi nella risoluzione.

Le negoziazioni interistituzionali si sono rilevate difficili sin dal principio a causa dell'evidente e sostanziale divergenza delle posizioni delle istituzioni coinvolte nel processo di adozione del Regolamento. I punti di maggior dissenso erano fondamentalmente due: il costo del piano di finanziamento e in particolare il tema delle risorse proprie e la tassa sulle transazioni finanziarie e il pieno rispetto delle procedure, relativamente alla partecipazione del Parlamento e al ruolo del Consiglio europeo.

Il Parlamento ha ribadito la sua posizione contraria alle modifiche proposte dal Consiglio al testo della Commissione nella Risoluzione adottata il 13 giugno 2012, riaffermando la necessità di un bilancio allo stesso tempo solido e flessibile al fine di poter perseguire gli obiettivi dell'Unione e di avere strumenti in grado di rispondere alle nuove sfide.

Il Parlamento dissentiva con il Consiglio anche sulla flessibilità e sulla durata del Quadro finanziario. L'evoluzione delle circostanze politiche ed economiche, nonché eventi imprevisti e la conseguente necessità di modificare il QFP nel corso del settennio impongono una maggiore flessibilità di bilancio sia all'interno delle rubriche che tra di esse, nonché tra gli esercizi finanziari del QFP, onde garantire che le risorse di bilancio disponibili possano essere integralmente utilizzate. Il Parlamento considerava un ciclo di sette anni come una soluzione transitoria fino al 2020, dal momento che l'articolazione e gli elementi principali della proposta della Commissione evidenziavano una necessaria sinergia tra il quadro finanziario e la strategia Europa 2020, richiedendo, nel caso specifico un periodo di programmazione corrispondente. In futuro, il Quadro finanziario dovrebbe essere allineato con il mandato del Parlamento e della Commissione, rafforzando in tal modo il rendiconto e la responsabilità democratiche. Inoltre il Parlamento affermava la necessità di istituire una politica agricola comune volta ad assicurare un'assegnazione efficace del bilancio attraverso una distribuzione equa dei pagamenti diretti e il mantenimento delle somme allocate al titolo di bilancio nel 2013, proponeva di aumentare le risorse destinate al cambiamento climatico e reclamava un finanziamento più importante per rispondere alle sfide delle energie rinnovabili. Nel settore della sicurezza e della cittadinanza, il Parlamento poneva l'accento sulla necessità di approccio integrato per quanto riguarda in particolare le pressioni migratorie, le richieste d'asilo e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione, prevedendo un bilancio e degli strumenti specifici sufficienti per la gestione delle

⁴¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2012 sul quadro finanziario pluriennale e le risorse proprie (2012/2678(RSP)). Tale risoluzione costituirà la posizione negoziale del Parlamento per l'adozione del QFP 2014-2020.

situazione di urgenza.

Il Parlamento insisteva affinché lo stanziamento dei fondi dell'Unione per la politica regionale non fosse condizionato ai risultati macroeconomici dello Stato membro⁴² in quanto le regioni non dovrebbero essere sanzionate per l'incapacità, a livello nazionale, di ottemperare alle procedure relative alla *governance* economica.

Infine la risoluzione evidenziava la necessità di un compromesso equilibrato tra la razionalizzazione delle spese amministrative e la capacità dell'Unione di garantire che le istituzioni possano assolvere i propri compiti, conformemente alle competenze e agli obblighi ad esse attribuite dal Trattato di Lisbona, con un particolare riferimento al Servizio d'azione esterna.

Il Consenso del Parlamento è necessario affinché il Consiglio possa adottare il Regolamento che istituisce il QFP 2014-2020, su tale base il Parlamento esigeva che le posizioni politiche definite dal Consiglio europeo fossero oggetto di negoziazione tra il Parlamento e il Consiglio, prima che quest'ultimo presentasse ufficialmente le sue proposte per l'approvazione del Parlamento.

Il Parlamento ha più volte ricordato al Consiglio che le proposte legislative relative ai programmi pluriennali sarebbero dovute essere adottate conformemente alla procedura legislativa ordinaria e solamente dopo il raggiungimento di un accordo interistituzionale.

Il Consiglio, in assenza di una posizione comune e di un accordo politico con il Parlamento, ha proseguito il dibattito nel corso della Presidenza cipriota del Consiglio e il 24 settembre 2012, ha aperto i negoziati interni sulla base di un documento modificato che teneva conto dei progressi raggiunti e della comunicazione della Commissione relativa ad una nuova risorsa propria basata sulla tassa sul valore aggiunto. Il documento della Presidenza Cipriota prevedeva una riduzione del bilancio, elemento che continuava a rappresentare il principale scenario di contrasto nei negoziati con il Parlamento, oltre alla proposta di collocare il Fondo di solidarietà e il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione fuori dal QFP al fine di escluderli dai massimali di spesa del quadro finanziario. Le posizioni sulle risorse proprie variavano dalla necessità di una semplificazione delle regole, all'appoggio alla proposta contenuta nella comunicazione della Commissione.

Il 23 ottobre 2012 il Parlamento ha adottato la relazione interlocutoria formulata allo scopo di favorire il buon esito della procedura di approvazione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Dopo aver riconosciuto la situazione di crisi economica che ha imposto una riduzione dei bilanci nazionali ha avanzato, motivandole, delle richieste al Consiglio, precisando che il bilancio dell'Unione non dovrebbe essere considerato come un aggravio finanziario a carico dei contribuenti, ma che contrariamente a quanto era emerso nel dibattito in seno al Consiglio, il bilancio dell'Unione costituiva parte integrante di una soluzione in grado di permettere all'Europa di uscire dalla crisi.

Considerando che il congelamento o la diminuzione del bilancio avrebbero

⁴² Il Parlamento riteneva che imporre ulteriori sanzioni possa acuire i problemi degli Stati membri che si trovano già in una difficile situazione macroeconomica e che, pertanto, le condizionalità macroeconomiche non siano accettabili.

comportato un aggravarsi dei disequilibri, il rallentamento della crescita e un generale indebolimento della competitività il Parlamento invitava pertanto gli Stati membri a considerare l'attivazione di sinergie fra gli interventi di consolidamento nazionale e l'apporto aggiuntivo del bilancio dell'Unione, consentendo l'attuazione degli impegni politici già assunti al più alto livello come misura alternativa alla diminuzione del bilancio pluriennale.

Infine il Parlamento, sottolineando la necessità di una rigorosa maggioranza in seno al Parlamento europeo e al Consiglio per l'adozione del QFP, e rilevava l'importanza di sfruttare appieno tutte le disposizioni dell'articolo 312, paragrafo 5, che impone alle istituzioni di perseguire una costante cooperazione al fine di definire un testo equilibrato che il Parlamento possa approvare. Tali necessità richiedono il rispetto delle disposizioni in materia di cooperazione interistituzionale: un eventuale accordo raggiunto a livello di Consiglio europeo potrà costituire soltanto un mandato negoziale per il Consiglio che una volta raggiunto un consenso politico in seno al Consiglio europeo, dovrà avviare veri e propri negoziati con il Parlamento prima di sottoporre formalmente all'approvazione del Parlamento le sue proposte sul regolamento QFP.

Infine, data la grave situazione di crisi, l'avvio di riforme strutturali è stato ritenuto prioritario sia a livello nazionale sia dell'Unione, pertanto sono state proposte delle modifiche alla struttura delle risorse proprie basate su una profonda riforma delle modalità di finanziamento dell'Unione.

Nella visione del Parlamento, il nuovo sistema avrebbe dovuto mettere fine ai meccanismi di correzione esistenti, e un'eventuale compensazione, a carattere provvisorio e giustificata da criteri economici oggettivi, sarebbe dovuta essere accettata solamente sulla base di una proposta della Commissione.

Il 16 ottobre il Consiglio affari generali si è confrontato con i rappresentanti del Parlamento delimitando la discussione agli aspetti qualitativi del QFP.

Le condizionalità Macroeconomiche che sottopongono l'erogazione dei fondi dell'Unione al rispetto di una rigorosa disciplina di bilancio degli Stati membri, su cui Parlamento ha più volte espresso il suo parere contrario, sono accettate in via generale dal Consiglio.

La necessità di migliorare la qualità della spesa è riconosciuta da entrambe le istituzioni ma le modalità di attuazione proposte sono divergenti.

La flessibilità richiesta dal Parlamento impone il raggiungimento di un equilibrio tra la possibilità di mobilitare delle risorse addizionali, qualora si giudichi indispensabile e una sana disciplina di bilancio.

Il Presidente del Consiglio europeo ha successivamente organizzato incontri bilaterali al fine di raggiungere un accordo prima della riunione straordinaria del Consiglio europeo fissata per il 22 e 23 novembre, che tuttavia non ha determinato l'approvazione di un testo condiviso.

A seguito di negoziati tra gli Stati membri, il Consiglio europeo ha concordato la sua posizione nel corso del summit del 7-8 febbraio 2013.⁴³ L'accordo prevedeva una

⁴³ European Council Conclusion: Multiannual Financial Framework, European Council,

riduzione dei massimali complessivi e dei tagli a tutte le rubriche rispetto alla proposta della Commissione.

In seguito al summit del Consiglio europeo del febbraio 2013 che ha decretato il raggiungimento di un accordo finale dei Capi di Stato e di Governo sul QFP 2014-2020, la Presidenza del Consiglio ha intensificato i contatti con la squadra negoziale del Parlamento.

Il Consiglio aveva nel frattempo, in vista di una prossima chiusura dei negoziati sul regolamento che istituiva il QFP, iniziato ad elaborare la sua posizione sul testo dell' Accordo interistituzionale presentato dalla Commissione.

L'obiettivo della presidenza irlandese era quello di pervenire a un accordo con il Parlamento sul QFP e sui settanta atti legislativi settoriali che costituiscono le basi giuridiche per i programmi di finanziamento dell'Unione entro la fine della presidenza. Nella sua risoluzione del 13 marzo 2013 il Parlamento ha respinto l'accordo sul QFP raggiunto dal Consiglio europeo l'8 febbraio 2013 nella sua forma corrente, ritenendo che non riflettesse le priorità e le preoccupazioni espresse dal Parlamento e che non tenesse in considerazione il suo ruolo e le sue competenze. Il Parlamento ha sottolineato che non avrebbe potuto accettare un simile accordo senza che venissero soddisfatte determinate condizioni essenziali, definendo la propria posizione negoziale per i veri negoziati tra Consiglio e Parlamento in merito a ogni articolo del regolamento sul QFP e del corrispondente accordo interistituzionale.

A seguito di intensi negoziati svoltisi tra marzo e giugno 2013, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico alla fine del mese di giugno 2013. L'accordo è stato approvato dal Parlamento nella sua risoluzione del 3 luglio 2013, in cui ha fissato una serie di condizioni da rispettare prima di poter dare la propria approvazione ufficiale al regolamento sul QFP. Tali condizioni sono state soddisfatte in tempo utile perché il Parlamento potesse dare la propria approvazione al progetto di regolamento del Consiglio sul QFP durante la tornata di novembre, in seguito alla quale il Consiglio ha adottato il regolamento sul QFP 2014-2020 il 2 dicembre 2013.

L'accordo sul "pacchetto QFP" 2014-2020 include maggiore flessibilità per i pagamenti e gli impegni da una rubrica all'altra e da un esercizio all'altro, onde consentire di utilizzare appieno i massimali globali per impegni e pagamenti previsti per il periodo dal 2014 al 2020. In questo contesto sono stati definiti nuovi strumenti, come il margine globale per i pagamenti, anche se con alcuni limiti imposti dal Consiglio in relazione agli importi, e il margine globale per gli impegni per la crescita e l'occupazione, in particolare l'occupazione giovanile, e la ricerca. Una maggiore flessibilità è prevista anche in relazione alla mobilitazione e al finanziamento degli strumenti speciali.

Una flessibilità specifica volta a trattare l'occupazione giovanile e potenziare la ricerca è stata inoltre introdotta nel corso dell'ultimo ciclo di negoziati, prevedendo la possibilità di anticipare la spesa agli esercizi 2014/2015 in alcuni settori. Tale disposizione non implica tuttavia un aumento delle risorse assegnate a tali politiche

nel periodo 2014-2020, bensì un cambiamento della programmazione finanziaria inizialmente proposta dalla Commissione europea.

Il regolamento inoltre prevede una revisione del QFP, che la Commissione dovrà avviare entro la fine del 2016, onde consentire alla prossima Commissione e al prossimo Parlamento di rivalutare le priorità politiche dell'UE, adattare il QFP alle nuove sfide ed esigenze e tenere pienamente conto delle più recenti proiezioni macroeconomiche; una dichiarazione comune delle tre istituzioni in merito a modalità e a un calendario sostenibili per l'istituzione di un autentico sistema di risorse proprie per l'Unione europea ed infine alcune disposizioni relative all'unità del bilancio e alla trasparenza, che garantiscano informazioni complete ai cittadini in merito a tutte le spese ed entrate. Sono stati altresì concordati diversi miglioramenti delle disposizioni relative alla collaborazione interistituzionale in materia di bilancio, in particolare durante la procedura annuale.

9. L'equilibrio istituzionale e la procedura speciale di adozione del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

L'andamento dei negoziati interistituzionali e il testo finale del Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 evidenziano le difficoltà del Parlamento nell'affermazione delle sue priorità in materia di bilancio.

Il processo di negoziazione interistituzionale si è concluso, in seguito a intensi negoziati, con il raggiungimento di un accordo politico tra il Parlamento e il Consiglio, sulla base di un consenso raggiunto a livello di Consiglio europeo, sebbene quest'ultimo non fosse coinvolto nella procedura e il Parlamento avesse più volte ribadito che la posizione del Consiglio europeo non potesse costituire una posizione finale non negoziabile. Benché il Consiglio europeo non sia più l'istituzione designata, ai sensi dell'articolo 312(2) TFUE, per l'adozione del Regolamento e l'articolo 15(1) TUE indichi esplicitamente che tale istituzione non eserciti funzioni legislative⁴⁴, il compito a lui assegnato dallo stesso articolo di dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e di definirne gli orientamenti e le priorità politiche generali, sembrerebbe aver legittimato il ruolo svolto dal Consiglio europeo nella definizione del Regolamento che istituisce il QFP 2014-2020.

La risoluzione con la quale il Parlamento ha dato il consenso ha evidenziato la posizione critica sui massimali globali stabiliti dal Consiglio europeo che potrebbero impedire all'Unione di dotarsi degli strumenti necessari al raggiungimento dei suoi obiettivi.

L'articolo 312 del TFUE stabilendo che le tre istituzioni dell'Unione “adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione” del regolamento non stabilisce alcuna procedura concreta relativa alla partecipazione del Parlamento ai negoziati sul QFP.

Tali modalità sono state successivamente determinate nella pratica attraverso una serie di accordi *ad hoc* concordati a livello politico su iniziativa delle istituzioni.

⁴⁴

Va tuttavia evidenziato che tale articolo non fa riferimento alle funzioni di bilancio.

Prima dell'accordo del Consiglio europeo sul QFP, dell'8 febbraio 2013, le numerose riunioni tenutesi tra il suo gruppo negoziale e le successive presidenze del Consiglio, a margine delle relative riunioni del Consiglio Affari generali, e la partecipazione del Parlamento alle riunioni informali del Consiglio sul QFP, hanno soltanto reso possibile una condivisione parziale delle informazioni tra il Consiglio e il Parlamento, senza avere alcun impatto sul calendario o sul contenuto dei negoziati in seno al Consiglio⁴⁵.

Nonostante le forti opposizioni del Parlamento, tutti i successivi "schemi di negoziato" presentati dalle diverse presidenze del Consiglio e, in definitiva, l'accordo sul QFP del Consiglio europeo dell'8 febbraio 2013, contenevano un numero significativo di elementi legislativi che avrebbero dovuto essere stabiliti nell'ambito della procedura legislativa ordinaria. L'impossibilità di raggiungere l'unanimità necessaria a livello giuridico in seno al Consiglio sul QFP, se non anticipando talune importanti modifiche nelle politiche settoriali dell'Unione, ha ostacolato l'esercizio delle prerogative del Parlamento nell'ambito della codecisione.

A tal proposito, il Parlamento nella sua risoluzione "sulle relazioni tra il Parlamento e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali"⁴⁶, ponendo l'accento sul suo rapporto con il Consiglio europeo nel corso dei negoziati sul QFP e sulla conseguente necessità di definire i rispettivi ruoli, ha richiesto di concludere un accordo interistituzionale tra le due istituzioni.

I negoziati sui programmi pluriennali dell'UE, in particolare nel settore della politica agricola e della politica di coesione, sono stati caratterizzati dalla stessa dinamica poiché il Consiglio in molti casi non ha accettato di fare riferimento agli "aspetti correlati al QFP" di tali basi giuridiche.

Infine la nuova procedura stabilita dal trattato di Lisbona, prevedendo la votazione all'unanimità in Consiglio ha rischiato di paralizzare il processo decisionale in un ambito che impone delle scadenze rigide al fine di assicurare il finanziamento delle politiche dell'Unione. Sebbene il mancato raggiungimento di un accordo nei tempi auspicati abbia dimostrato la conflittualità della procedura, il passaggio al voto a maggioranza qualificata per il regolamento QFP non è stata considerata dal Consiglio europeo come una soluzione applicabile. Inoltre tale maggioranza sarebbe stata in linea non solo con la procedura legislativa ordinaria, utilizzata per l'adozione dei programmi pluriennali dell'Unione europea, ma anche con la procedura annuale di adozione del bilancio dell'Unione.

Conformemente all'articolo 312(5) del TFUE, in futuro dovrebbero essere definite modalità alternative di lavoro per facilitare l'adozione del QFP, che garantiscano il

⁴⁵ I negoziati veri e propri sul regolamento QFP e sull'accordo interistituzionale sono stati avviati solamente in seguito al raggiungimento di una posizione comune in seno al Consiglio europeo, considerata dai negoziatori del Consiglio come unico punto di riferimento, escludendo determinati argomenti dai negoziati.

⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sulle relazioni tra il Parlamento europeo e le istituzioni che rappresentano i governi nazionali, 2012/2034(INI), P7_TA-PROV(2013)0599, 12-12-2013, par. 3.

pieno rispetto dei poteri legislativi e di bilancio conferiti al Parlamento dal TFUE e prevedano che il Consiglio conduca negoziati anche in merito agli elementi delle basi giuridiche connesse e che il Consiglio europeo si astenga dall'agire in veste di legislatore, in violazione delle disposizioni dei trattati.

Conclusioni

Il trattato di Lisbona ha operato un'importante semplificazione delle procedure legislative e di bilancio.

Tuttavia l'analisi evidenzia alcune criticità emerse nel corso dei primi quattro anni di applicazione delle nuove basi giuridiche introdotte.

Per quanto concerne la procedura legislativa, il Parlamento europeo è ancora lungi dall'occupare una posizione comparabile a quella dei parlamenti nazionali nell'ambito dell'iniziativa legislativa. L'applicazione della base giuridica che prevede la possibilità per il Parlamento, alla stessa stregua del Consiglio, di proporre alla Commissione di presentare una proposta legislativa non può essere considerato come uno strumento effettivo ed efficace.

Inoltre le negoziazioni interistituzionali che hanno portato all'adozione del Regolamento del Consiglio che istituisce il quadro finanziario pluriennale hanno dimostrato che l'applicazione della procedura speciale può determinare un indebolimento del potere legislativo del Parlamento nell'adozione degli atti che disciplinano i singoli programmi i cui massimali di spesa sono definiti nel QFP. A tal riguardo va fatto riferimento alla procedura interna applicata dal Parlamento per l'adozione di tali atti legislativi secondo la procedura legislativa ordinaria.

Al fine di rispettare l'accordo raggiunto tra il Consiglio e il Parlamento, il suo Presidente, in applicazione dell'articolo 20 sulle attribuzioni del Presidente, dell'articolo 70 che disciplina i negoziati interistituzionali nel quadro delle procedure legislative e dell'articolo 171 relativo all'ordine di votazione degli emendamenti, del Regolamento interno, ha dichiarato inammissibili al voto della plenaria gli emendamenti alle proposte di regolamenti della Commissione che avrebbero comportato una modifica del Regolamento che istituiva il QFP 2014-2020, privando il Parlamento della possibilità di emendare tali atti in prima lettura¹.

La suddetta dinamica è stata instaurata in particolare grazie al ruolo svolto dal Consiglio europeo nella definizione delle priorità politiche da finanziare e all'accettazione, da parte del Consiglio, delle conclusioni del Consiglio europeo come posizione vincolante per i negoziati interistituzionali con il Parlamento.

¹ Si fa riferimento in particolare al Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. L'introduzione del principio di applicazione generale della condizionalità macroeconomica nel nuovo QFP ha privato il Parlamento della possibilità di escludere tale condizionalità dai Regolamenti che disciplinano i fondi specifici.

CAPITOLO OTTAVO

I NUOVI EQUILIBRI ISTITUZIONALI NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE ESECUTIVA DEL DIRITTO DELL'UNIONE

SOMMARIO: Sezione I. - L'applicazione degli articoli 290 e 291 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. 1. L'applicazione dell'articolo 290 TFUE e il rapporto tra gli atti delegati e la procedura di regolamentazione con controllo ("PRCC") - 2. L'applicazione dell'articolo 291 TFUE. -3. Il rapporto tra atti delegati e atti di esecuzione. - Sezione II. Gli atti delegati, gli atti di esecuzione e l'equilibrio istituzionale. - 4. Sviluppi recenti: le procedure di rigetto di atti delegati. - 4.1. La proposta di rigetto di un atto delegato. - 4.2. La Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio OTC, sugli strumenti derivati, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni e l'applicazione dell'articolo 290 TFUE. - 4.3. L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e la delega dei poteri. - 4.4. L'obiezione da parte della Commissione affari economici agli standard tecnici adottati dalla Commissione nel quadro della procedura degli atti delegati. - 4.5. Le conseguenze procedurali di un'obiezione dei legislatori ai regolamenti delegati. - 4.6. I limiti della cooperazione interistituzionale nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 290 TFUE. - 5. Commissione contro Parlamento e Consiglio: il caso della direttiva Biocidi. - 5.1. Gli atti delegati e gli atti di esecuzione. - 5.2. I criteri di applicazione. - Conclusioni.

Il trattato di Lisbona ha abrogato l'articolo 202 del TCE che costituiva la base giuridica per la disciplina delle competenze di esecuzione nell'Unione, introducendo nel sistema giuridico due nuove categorie di atti volte a sostituire il sistema dei comitati¹. Prima dell'entrata in vigore del nuovo trattato, l'espressione "competenze di esecuzione" contenuta nell'articolo 202, terzo trattino, CE comprendeva la competenza ad attuare, a livello dell'Unione, un atto legislativo di quest'ultima o talune sue disposizioni, nonché, in talune circostanze, la competenza ad adottare atti normativi che integrano o modificano elementi non essenziali di un atto legislativo. La Convenzione europea ha proposto una distinzione tra le due competenze, che risulta agli articoli I-35 e I-36 del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, modifica che è infine stata ripresa nel Trattato di Lisbona gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE.

Gli atti delegati² e gli atti di esecuzione³ ovviano alla stessa funzione precedentemente svolta dalla procedura dei comitati⁴, ma con una differenza sostanziale il coinvolgimento del Parlamento che, seppur con un ruolo diverso, partecipa alla definizione di entrambi gli atti in trattazione.

Le disposizioni del nuovo trattato pongono inoltre i colegislatori su un piano di

¹ Sulle origini e l'evoluzione della cosiddetta comitologia si veda il Capitolo quarto.

² Si fa riferimento all'articolo 290 TFUE.

³ Si fa riferimento all'articolo 291 TFUE.

⁴ Per una trattazione approfondita dell'argomento si rimanda al capitolo quarto.

parità per quando riguarda il conferimento dei poteri delegati e delle competenze di esecuzione⁵.

L'articolo 290 TFUE prevede che un atto legislativo, adottato in applicazione della procedura legislativa ordinaria o delle procedure legislative speciali, deleghi alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo.

La formulazione di detto articolo non prevede l'adozione di un atto giuridico vincolante di diritto derivato ai fini della sua applicazione, giacché il legislatore deve delimitare nell'atto legislativo gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere, fissando esplicitamente le condizioni a cui tale delega è soggetta caso per caso.

La disciplina delle regole e dei principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione è affidata all'articolo 291 TFUE che regola la definizione di misure uniformi di esecuzione di atti giuridicamente vincolanti.

Sebbene spetti agli "Stati membri adottare tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione" qualora siano rese necessarie condizioni uniformi di esecuzione, i legislatori conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o al Consiglio in casi specifici debitamente motivati o nelle circostanze previste dal trattato sull'Unione europea⁶. Occorre inoltre constatare che l'articolo 291 TFUE non fornisce alcuna definizione della nozione di atto di esecuzione, ma si limita a riferirsi, al suo paragrafo 2, alla necessità dell'adozione, ovvero le condizioni uniformi di attuazione.

L'articolo 291, paragrafo 3 del TFUE richiede che il Parlamento e il Consiglio stabiliscano preventivamente le regole concernenti le modalità di controllo adottando un regolamento secondo la procedura legislativa ordinaria.

Tale disposizione ha rafforzato i poteri del Parlamento per quanto riguarda il conferimento delle competenze di esecuzione della Commissione, giacché in precedenza le procedure erano stabilite da una decisione del Consiglio⁷.

Sebbene le due procedure siano caratterizzate da alcuni elementi comuni come la partecipazione paritaria dei legislatori, la fase successiva all'adozione dell'atto di base presenta differenze sostanziali.

Se nel primo caso i legislatori dispongono di uno strumento di controllo ex-post, quale la revoca della delega, una volta conferiti i poteri di esecuzione il Parlamento

⁵ In forza del trattato CE, il Consiglio aveva facoltà di conferire alla Commissione le competenze di esecuzione. Il Consiglio poteva anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Ai sensi del nuovo trattato, gli atti devono conferire competenze di esecuzione alla Commissione dove ciò è necessario per assicurarne l'esecuzione uniforme e come obbligo diretto derivante dallo stesso trattato. In casi specifici debitamente motivati, e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del TUE, gli atti possono conferire competenze di esecuzione al Consiglio invece che alla Commissione. Tuttavia al Consiglio non spetta un ruolo di controllo dell'esercizio delle competenze di esecuzione quando queste sono attribuite alla Commissione.

⁶ Articoli 24 e 26 del TUE.

⁷ G. Haibach, *Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?*, in *EIPAScope*, n.3, 1999.

ed il Consiglio possono esprimersi esclusivamente in merito al alla conformità dell'atto con le competenze di esecuzione previste nell'atto di base, poiché il controllo delle misure di esecuzione spetta agli Stati membri.

Tale procedura rappresenta un' importante cambiamento nell'equilibrio istituzionale giacché la decisione del 1999⁸ prevedeva un potere decisionale del Consiglio in applicazione delle procedure di gestione e di regolamentazione.

Inoltre va rilevato che la portata della competenza della Commissione è stata modificata in maniera significativa grazie alla distinzione tra la delega di veri e propri poteri normativi - ex. articolo 290 TFUE- e l'esercizio di meri poteri di esecuzione - ex. articolo 291 TFUE.

Come dimostrato dalla prassi istituzionale precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con riferimento alla scelta della procedura da applicare, la distinzione tra le ipotesi disciplinate dalle due nuove basi giuridiche può dimostrarsi controversa.

La decisione al riguardo dovrà comunque essere presa dall'istituzione o dalle istituzioni cui spetta adottare l'atto che attribuisce la delega alla Commissione.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha rappresentato una grande opportunità per le istituzioni per ridisegnare il sistema di comitologia al fine di rendere la definizione dei dettagli tecnici degli atti legislativi e l'esecuzione uniforme degli atti giuridicamente vincolanti più rapide e trasparenti ed efficaci.

⁸ Decisione 1999/468/CE, 18.7.1999, GU L 184 del 17.7.1999

Sezione I. L'applicazione degli articoli 290 e 291 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

1. L'applicazione dell'articolo 290 TFUE e il rapporto tra gli atti delegati e la procedura di regolamentazione con controllo ("PRCC")

Sebbene, come già anticipato, l'articolo 290 TFUE contenga tutti gli elementi di cui il legislatore necessita al fine di definire, caso per caso, la sfera di applicazione, il contenuto e le modalità della delega, e non richieda pertanto l'adozione di un atto giuridico vincolante per la sua applicazione, la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio hanno ritenuto necessario definire un quadro generale di riferimento al fine di facilitare l'applicazione della procedura.

Il primo documento ufficiale con cui le istituzioni si sono espresse sulle modalità pratiche da definire, è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione degli atti delegati del 9 dicembre 2009¹.

La comunicazione teneva conto dei contatti esplorativi intervenuti con i servizi del Parlamento europeo e delle discussioni avute col Consiglio nelle settimane che hanno preceduto la sua adozione da parte del collegio dei commissari e sollevava cinque elementi che riteneva opportuno definire nel dettaglio: il campo d'applicazione degli atti delegati e in particolare il loro rapporto con gli atti di esecuzione; la disciplina dei limiti sostanziali e temporali delle deleghe di potere; l'autonomia della Commissione e i lavori preparatori nel processo di adozione degli atti; ed infine il diritto di revoca e di opposizione dei legislatori.

In particolare, la proposta della Commissione invitava gli organi legislativi a prevedere un potere di delega indeterminata, allo scopo di garantire la continuità nell'adozione degli atti e non "appesantire" il compito delle istituzioni. Nella logica della Commissione tale perdita di controllo da parte del Parlamento e del Consiglio poteva essere controbilanciata dal loro potere di revoca, sancito dal paragrafo 2, lettera a dell'articolo 290 TFUE.

Il dibattito interistituzionale è stato incentrato essenzialmente su tre elementi: la durata della delega; la definizione del periodo di opposizione alle misure per i legislatori; ed infine il ruolo degli esperti nazionali. Il Parlamento e il Consiglio hanno sollevato delle obiezioni alla proposta della Commissione già in fase negoziale. In particolare, il Parlamento aveva espresso la sua valutazione negativa sulle scadenze troppo rigide che non tenevano in considerazione le procedure degli organi legislativi e rifiutava categoricamente l'attribuzione di un ruolo ufficiale di qualsiasi natura agli esperti degli Stati membri, che potesse sortire l'effetto di esercitare un meccanismo di controllo sulla Commissione, poiché contrario ai trattati e al principio di equilibrio istituzionale. L'atto di base non doveva pertanto contenere alcun riferimento alla consultazione dei comitati.

¹ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dell'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, COM(2009)673.

Il dibattito in seno al Consiglio, in contrapposizione con la posizione del Parlamento, è stato incentrato sulla ricerca di una metodologia in grado di assicurare la consultazione degli esperti nazionali, utilizzando un sistema alternativo a quello della comitologia.

In primo luogo la consultazione degli esperti nazionali non doveva trasformarsi in una regola generale, ma doveva avvenire su base sistematica. In secondo luogo la consultazione doveva includere gli esperti nazionali di tutti gli Stati membri e questi ultimi dovevano disporre di tempo sufficiente per apportare il loro contributo tecnico già dalle prime fasi della procedura.

Il primo atto legislativo adottato che prevedeva l'utilizzo della procedura di atti delegati è stato il regolamento del Consiglio e del Parlamento relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia². La procedura legislativa, conclusasi precedentemente all'adozione dell'accordo tra le tre istituzioni ha costituito un importante precedente nell'attuazione dell'articolo 290 TFUE.

La relazione³ attraverso la quale il Parlamento ha espresso formalmente la sua posizione sulla proposta della Commissione ha integrato tutti i compromessi raggiunti nella fase negoziale del summenzionato regolamento.

Il documento approvato dal Parlamento prevedeva in fatti che in un'eventuale futura intesa comune fosse stabilito un termine minimo di due mesi per le obiezioni, con possibilità di proroga per altri due mesi su iniziativa del Parlamento o del Consiglio. Prevedendo un termine inferiore, il controllo democratico del Parlamento sarebbe stato vanificato a causa delle modalità di lavoro dell'assemblea. La Commissione ha accettato tutte le obiezioni sollevate dal Consiglio e dal Parlamento, ad eccezione del ruolo degli esperti nazionali su cui i colegislatori non erano stati in grado di trovare un accordo. Il testo dell'accordo relativamente a questo punto prevede esclusivamente l'impegno della Commissione a fornire un documento dettagliato sui lavori preparatori per ogni atto delegato.

Tuttavia il Parlamento è riuscito ad ottenere garanzie aggiuntive nel corso delle negoziazioni dell'accordo quadro con la Commissione. Il testo dell'accordo prevede infatti che la Commissione fornisca informazioni e documentazione complete sulle riunioni con gli esperti nazionali nel quadro del suo lavoro sulla preparazione e l'attuazione della normativa dell'Unione, ivi compresi norme non vincolanti e atti delegati. Inoltre, se richiesta dal Parlamento, la Commissione può altresì invitare degli esperti del Parlamento a partecipare a tali riunioni⁴.

La definizione del *Common understanding*⁵ sulla procedura degli atti delegati è

² Regolamento n. 438/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 998/2003 relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia, Gazzetta Ufficiale L 132 del 29/05/2010 pag. 0003 - 0010.

³ Relazione del Parlamento europeo sul potere di delega legislativa, 2010/2021(INI), Commissione giuridica, Relatore: József Szájer, 29 Marzo 2010.

⁴ Accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione, citato punto 15.

⁵ http://ec.europa.eu/commission_20102014/sefcovic/documents/common_understanding_on_delegated_acts.pdf

stato negoziato parallelamente al Regolamento sugli atti di esecuzione.

La procedura negoziale si è conclusa con l'approvazione da parte della Conferenza dei Presidenti del Parlamento europeo il 3 marzo 2011, formalizzata attraverso una lettera del Presidente del Parlamento al Presidente della Commissione e alla Presidenza del Consiglio.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona ha richiesto l'allineamento dell'*acquis communautaire* alle disposizioni degli articoli 290 e 291 del TFUE.

La PRCC è stata utilizzata per adottare misure di esecuzione intese a modificare elementi non essenziali degli atti legislativi di base. Questa formulazione, che figura all'articolo 5 *bis* della decisione sulla comitatologia⁶, è molto vicina alla definizione degli atti delegati. Infatti, un atto delegato come definito all'articolo 290 del TFUE è un atto quasi legislativo adottato dalla Commissione allo scopo di integrare o modificare "elementi non essenziali dell'atto legislativo".

In ragione di questa somiglianza, tra il 2009 e il 2014, l'articolo 5 *bis* della decisione sulla comitatologia e la PRCC restano provvisoriamente validi, dato che l'obiettivo della Commissione è utilizzare tale periodo per adattare al regime degli atti delegati le disposizioni esistenti che prevedono una PRCC.

Su richiesta del Parlamento europeo⁷, appoggiata dal Consiglio⁸, la Commissione ha dunque intrapreso, un'operazione di "allineamento" di una serie di regolamenti, direttive e decisioni. Il Parlamento ha indicato come priorità l'adeguamento dell'*acquis* relativo alle politiche che, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona non erano soggette alla procedura di codecisione⁹.

La Commissione, dopo aver esaminato tutti gli strumenti legislativi che contengono ancora un riferimento alla PRCC, per verificare se le disposizioni di tale procedura soddisfino i criteri dell'articolo 290 del TFUE ha pubblicato tre proposte di regolamento: una relativa ad "una serie di atti giuridici"¹⁰, un'altra riguardante "una serie di atti giuridici nel settore della giustizia"¹¹; ed infine una proposta relativa ai rimanenti atti di base che contengono un riferimento alla suddetta procedura¹².

Lo scopo delle proposte è quello di procedere in blocco a tale allineamento¹³.

Il Parlamento europeo si è espresso in prima lettura sulle tre proposte il 25 febbraio 2013. Se nei primi due casi la posizione adottata non ha modificato aspetti

⁶ Introdotta con decisione del Consiglio del 17 luglio 2006, GU L 200/11, 27.7/2006.

⁷ Risoluzione del PE del 5 maggio 2010 (P7-TA (2010) 0127), punto 18.

⁸ Dichiarazioni della Commissione, GU L 55/19, 28.2.2011.

⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 sul potere di delega legislativa, 2010/2021(INI), punto 19.

¹⁰ COM(2013) 451 final.

¹¹ COM(2013) 452 final.

¹² COM(2013)0751 final.

¹³ La Commissione aveva già utilizzato questo metodo nel 2006 per introdurre la PRCC. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 23 novembre 2007 – Adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo – Relazione comune alle proposte di modifica degli atti che devono essere adeguati alla decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, modificata dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio del 17 luglio 2006, COM(2007) 740 def. – GU C 55, I 28.2.2008.

rilevanti delle proposte ad eccezione della durata della delega¹⁴, l'adeguamento dei casi residuali agli articoli 290 e 291 del TFUE ha evidenziato le divergenti posizioni istituzionali sull'applicazione delle due procedure.

La terza proposta di regolamento presentata dalla Commissione il 30 ottobre 2013 dispone che, qualora gli strumenti elencati nell'allegato I prevedano il ricorso all'articolo 5 bis della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione, alla Commissione sia conferito il potere di adottare atti delegati, mentre per gli strumenti elencati nell'allegato II che prevedono il ricorso all'articolo 5 bis della decisione sulla comitologia, alla Commissione sia conferito il potere di adottare atti di esecuzione.

Sebbene la Commissione sostenga che "un medesimo atto non può avere una duplice accezione"¹⁵ gli emendamenti del Parlamento dimostrano la sensibilità politico-istituzionale della scelta. Infatti il Parlamento si è opposto alla maggior parte delle proposte della Commissione volte ad adattare le disposizioni attraverso il ricorso agli atti di esecuzione.

Infine, sebbene le tre istituzioni si fossero impegnate ad adottare le misure di adeguamento entro la fine della settima legislatura del Parlamento, il Consiglio non si è ancora espresso in prima lettura. Il mancato raggiungimento di una posizione comune conferma la natura conflittuale dell'applicazione delle due basi giuridiche a cui corrisponde un ruolo diverso dei legislatori.

2. L'applicazione dell'articolo 291 TFUE

L'articolo 291 del TFUE prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando con regolamento conformemente alla procedura legislativa ordinaria, stabiliscano preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

La Commissione europea ha avviato la fase preparatoria per la presentazione della proposta legislativa, presentando un documento informale al Parlamento e al Consiglio nel novembre del 2009. La proposta si prefiggeva di attuare l'articolo 291 del trattato tenendo conto sia delle nuove disposizioni del trattato e del nuovo quadro istituzionale sia della decisione 1999/468/CE del Consiglio e dell'esperienza acquisita nell'attuazione della richiamata decisione.

Al documento informale ha fatto seguito la proposta di regolamento presentata dalla Commissione il 9 marzo 2010 che ha aperto la fase legislativa dell'adozione del regolamento.

¹⁴ L'articolo 2 della "proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che adatta all'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea una serie di atti giuridici che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo" prevedeva una delega indeterminata, modificata dal Parlamento in una delega di cinque anni rinnovabile.

¹⁵ COM(2009)673 definitivo, cit., par 2.2.

Tale proposta¹⁶ manteneva la struttura dei comitati prevista dall'articolo 3 della decisione "comitologia", ma operava una riorganizzazione, prevedendo solo due procedure: la procedura consultiva, che corrispondeva alla preesistente omonima procedura, e una nuova procedura "d'esame", destinata a subentrare alle procedure esistenti di gestione e di regolamentazione.

La procedura consultiva avrebbe dovuto rappresentare la regola generale e poteva essere applicata a tutte le politiche e a tutti i tipi di misure di esecuzione vincolanti. In secondo luogo la politica commerciale veniva esplicitamente inclusa come settore disciplinato dal regolamento¹⁷.

In terzo luogo, nel caso in cui il comitato avesse espresso un parere negativo sul progetto di misure, la Commissione avrebbe avuto la possibilità di ripresentare il progetto al comitato per una seconda delibera o di proporre un progetto modificato.

Inoltre erano previste procedure specifiche per misure immediatamente applicabili per imperativi motivi di urgenza, nei casi in cui ciò fosse previsto dall'atto di base. Tale disposizione avrebbe consentito al comitato competente di esaminare la misura e formulare un parere in merito dopo la sua adozione da parte della Commissione.

Infine, basandosi sull'esperienza acquisita nell'attuazione della decisione "comitologia", la proposta comprendeva anche alcune importanti disposizioni che erano divenute ormai prassi invalsa. Tra esse figuravano le disposizioni riguardanti l'utilizzo delle procedure scritte¹⁸ per ottenere il parere del comitato e la possibilità di modificare i progetti di misure per tener conto dei dibattiti svolti in seno al comitato prima della formulazione del parere formale. Infine, per motivi di chiarezza, coerenza ed efficacia, la proposta prevedeva un allineamento automatico dell' *acquis* esistente alle nuove procedure¹⁹. L'adeguamento al nuovo sistema lasciava impregiudicate le procedure in corso su cui era già stato espresso un parere in una riunione del comitato o con procedura scritta.

Il Consiglio ha presentato, sin dall'inizio della procedura, numerose obiezioni alla proposta. In particolare, gli Stati membri non accettavano la procedura di allineamento automatico, l'inclusione della politica commerciale, la natura vincolante della scelta dei criteri di votazione e la mancanza di un meccanismo di controllo politico della definizione dei dettagli tecnici. Inoltre il Parlamento aveva accolto sfavorevolmente, adottando la stessa posizione del Consiglio, la proposta di allineamento automatico degli atti e la decisione di considerare la procedura consultiva come la regola generale.

In particolare era contestata la soppressione del diritto del Parlamento europeo e

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del consiglio che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione COM(2010) 83 definitivo 2010/0051 (COD) C7-0073/10.

¹⁷ Cfr. Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999, 1999/468/CE, cit., considerando 12 " la presente decisione non si applica alle procedure specifiche di comitati istituiti nell'ambito dell'attuazione della politica commerciale comune e delle regole di concorrenza previste dai trattati che non si basano attualmente sulla decisione 87/373/CEE,

¹⁸ Commissione Europea, Bruxelles, 9.3.2010, COM (2010) 83 definitivo 2010/0051 (COD) C7-0073/10 op.cit. articolo 3 par.5.

¹⁹ *Ibidem*, articolo 10.

del Consiglio di segnalare, in ogni fase della procedura alla Commissione di ritenere che un progetto di atto di esecuzione esulasse dalle competenze di esecuzione stabilite nell'atto di base, come precedentemente previsto dall'articolo 8 della decisione sulla comitologia²⁰.

Al fine di ovviare alle resistenze del Consiglio, la Commissione ha proposto l'istituzione di un "comitato di alto livello" composto da rappresentanti degli Stati membri, il quale avrebbe avuto un maggior controllo sugli atti di particolare rilievo politico, e l'istituzione di una procedura speciale per la politica commerciale. Le negoziazioni in Consiglio sono state paralizzate da minoranze di blocco in ogni settore di disaccordo.

La situazione di stallo dei negoziati interistituzionali si è risolta con delle modifiche alla procedura di allineamento, con l'inclusione della politica commerciale, estera sottoposta alla procedura d'esame e il diritto di controllo dei legislatori sull'atto nella fase di adozione. Il Consiglio non ha opposto nessuna obiezione alla richiesta del Parlamento di inserire nel testo il diritto a essere informato sulle fasi della procedura, posizione espressa nella Risoluzione del 6 dicembre 2010²¹.

Le tre istituzioni hanno accettato di includere nel testo finale le rispettive richieste di maggior rilievo raggiungendo un accordo in prima lettura²².

3. Il Rapporto tra atti delegati e atti di esecuzione

Al fine di chiarire l'ambito di applicazione delle due basi giuridiche in analisi, risulta necessario esaminare simultaneamente le rispettive formulazioni. Inoltre un tentativo di delimitare la sfera d'applicazione degli articoli 290 e 291 TFUE, richiede di collocare le disposizioni nel loro contesto, in particolare prestando attenzione ai collegamenti storici con le precedenti procedure di delega.

È infatti su entrambi questi articoli che è stato costruito il quadro giuridico destinato a subentrare al cosiddetto sistema di "comitologia", istituito in applicazione del trattato istitutivo della Comunità europea.

Dalla formulazione dell'articolo 290 TFUE, si può affermare che l'atto delegato sia un atto non legislativo di portata generale che può essere emanato esclusivamente dalla Commissione, previa delega esplicitamente espressa dai legislatori nell'atto di

²⁰ T. Christiansen; M. Dobbels, *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*, European Integration online Papers, Vol. 16, Article 13, 2012, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-013a.htm>.

²¹ Parlamento Europeo, Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione COM(2010)0083 – C7 0073/2010 – 2010/0051(COD)Commissione giuridica Relatore: József Szájer.

²² Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione 2011/182 GU L 055 28.02.2011, p. 0013. L'adozione del Regolamento figurava tra le priorità della Presidenza belga del Consiglio. Cfr. http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Programme_EN.pdf

base, al fine di integrare o modificare elementi non essenziali di un atto legislativo. Ne risulta dunque che tale categoria di atti sia contraddistinta da un carattere normativo.

L'articolo 291 TFUE disciplina la fase esecutiva degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione in conseguenza della necessità di stabilire "condizioni uniformi di esecuzione". Tale competenza non è conferita in via esclusiva ed escludente alla Commissione, bensì qualora i trattati lo prevedano o "in casi specifici e debitamente motivati" può essere esercitata dal Consiglio.

Il concetto di atto delegato è definito nella sua portata e nei suoi effetti, mentre quello di atto di esecuzione, mai precisato esplicitamente, discende dalla sua ragion d'essere.

Si tratta di un divario riconducibile alla natura e alla portata, dei poteri che ciascuna delle due disposizioni conferisce alla Commissione.

La formulazione dell'articolo 290 del TFUE riprende in gran parte la definizione della procedura con controllo stabilita dalla revisione del 2006 della decisione comitologia del 1999. La suddetta procedura disciplinava infatti l'adozione di "misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato, anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali" e prevedeva un controllo preliminare dei legislatori "all'adozione di siffatte misure". Mentre le procedure consultive, di gestione e di regolamentazione²³, disciplinavano le misure di esecuzione conferite alla Commissione dall'atto di base.

Benché la Commissione sostenga che dalla formulazione degli articoli risulti chiaro che lo stesso atto non possa avere una duplice accezione, i legislatori hanno espresso opinioni contrastanti volte ad affermare il potere discrezionale dell'organo legislativo.

La dottrina risulta divisa sulla questione. Sebbene alcuni autori²⁴ confermano l'interpretazione della Commissione sulle due basi giuridiche affermando che la separazione delle due procedure, ora disciplinata dal diritto primario e sottoposta al principio di attribuzione orizzontale, non lascia margini discrezionali di scelta, altri hanno evidenziato alcuni elementi della formulazione delle due basi giuridiche che potrebbero rendere labile la linea di separazione²⁵.

In particolare, Craig ha rilevato cinque elementi che rendono la dicotomia tra le due categorie di atti difficoltosa: l'ambiguità della formulazione dell'articolo 290 TFUE e in particolare il verbo integrare, poiché tutte le misure di diritto derivato implicano un'integrazione dell'atto di base; l'individuazione degli elementi nella fase legislativa; la complessità degli attori istituzionali coinvolti; la classificazione transitoria che ha messo in luce i diversi interessi istituzionali ed infine il criterio

²³ Tali procedure erano disciplinate rispettivamente agli articoli 3, 4 e 5 della decisione comitologia.

²⁴ Si veda ad esempio B. Driessen, *Analysis and reflections, delegated legislation after the Treaty of Lisbon: An analysis of Article 290 TFUE*, in, *European law Review*, v.35, 2010, pp. 842-843.

²⁵ P. Craig, *Delegated Acts, implementing acts and the new Comitology regulation*, in *European Law Review*, vol. 36, 2011, pp.672-677.

formale di identificazione degli atti legislativi²⁶.

In presenza di tale quadro non può sorprendere che le negoziazioni legislative abbiano spesso ruotato intorno alla scelta tra le due basi giuridiche.

²⁶ Si veda anche H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, vol. 15, n.4, 2009, pp. 494.495.

Sezione II. Gli atti delegati, gli atti di esecuzione e l' equilibrio istituzionale.

La portata della competenza di esecuzione della Commissione è stata modificata in maniera significativa grazie alla distinzione tra la delega di veri e propri poteri normativi – ex 290 TFUE- e l'esercizio di meri poteri di esecuzione - ex 291 TFUE.

Suddette innovazioni rendono necessario analizzare il processo decisionale dell'Unione per rivalutare la comprensione del suo funzionamento. La riforma della comitologia e l'introduzione di un nuovo strumento quale gli atti delegati sono generalmente considerati come un successo per il Parlamento che dall' entrata in vigore del trattato di Lisbona ha visto aumentare significativamente i propri poteri¹.

Il trattato di Lisbona rafforza i requisiti di trasparenza e i diritti dei cittadini di partecipare al processo decisionale dell'Unione e nello specifico, l'articolo 14 TUE prevede che il Parlamento eserciti congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa, di bilancio, di controllo e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati.

L'introduzione di una gerarchia di norme rafforza il carattere democratico, razionalizzandone l'ordinamento giuridico dell'Unione.

L'istituzione del concetto di atto legislativo nel quadro dell' introduzione di una gerarchia di norme ha conseguenze di ampia portata sull'intero sistema di delega.

La possibilità prevista dall'articolo 290 TFUE che il legislatore deleghi in un atto legislativo parte dei suoi poteri alla Commissione, rappresenta parte integrante del potere legislativo. La delega è un'operazione delicata, con cui la Commissione è incaricata di esercitare un potere che è intrinseco al ruolo proprio del legislatore, pertanto nell'esaminare il nuovo meccanismo, il punto di partenza deve restare la libertà del legislatore.

Gli atti delegati hanno importanti implicazioni in numerosi ambiti ed è pertanto essenziale, che questi siano elaborati e adottati in piena trasparenza, così da consentire effettivamente ai legislatori di esercitare un controllo democratico sull'esercizio dei poteri delegati alla Commissione, è pertanto essenziale che venga garantita la parità di trattamento tra il Parlamento ed il Consiglio per quanto concerne tutti gli aspetti del potere di delega legislativa seguendo il percorso iniziato con l'istituzione della "*procedura Lamfalussy*" che ha aperto la strada all'attuale meccanismo di delega con pieno controllo da parte del legislatore.

Il nuovo meccanismo di delega è stato accolto dagli attori istituzionali come uno strumento il cui obiettivo specifico risiede nel garantire che la legislazione possa allo stesso tempo essere semplice, completata e aggiornata senza dover ricorrere a revisioni per mezzo della procedura legislativa. Inoltre tali strumenti di delega e di esecuzione consentendo al legislatore di mantenere il potere e la responsabilità di cui è titolare in ultima istanza.

I poteri di obiezione e di revoca indicati all'articolo 290, paragrafo 2, possano essere considerati i modi più consueti di controllare l'uso che la Commissione fa dei poteri delegati e debbano essere entrambi inclusi in ciascun atto di base.

¹ E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, A. 5, n. 1, 2010, p. 9-34.

Il trattato di Lisbona ha rafforzato le competenze di esecuzione della Commissione. Sebbene la competenza d'applicazione del diritto dell'Unione europea nel territorio degli Stati membri sia per principio di competenza di questi ultimi, alcune misure europee richiedono un'uniformità di attuazione.

Al fine di raggiungere tale obiettivo in questi casi circoscritti, la Commissione è autorizzata ad adottare gli atti di esecuzione concernenti l'attuazione di tali misure per cui non è previsto un controllo ex-post dei legislatori. Parallelamente, anche i poteri del Parlamento per quanto riguarda il controllo delle competenze di esecuzione della Commissione sono aumentati, giacché, in precedenza, le modalità di tale controllo erano stabilite unicamente dal Consiglio. Le innovazioni introdotte dal nuovo trattato rappresentano il culmine di 20 anni di tensioni interistituzionali nell'ambito della delega dei poteri del *decision-making*.

Il Parlamento non ha ottenuto un'effettiva uguaglianza con il Consiglio solamente sul controllo degli atti delegati, ma anche per quanto riguarda le decisioni orizzontali che definiscono le procedure standard di supervisione degli atti d'implementazione: il cosiddetto “regolamento della comitologia”, è stata, per la prima volta, sottoposto alla procedura di codecisione.

Tale successo è considerato come un ulteriore passo in avanti nel processo di ascesa del Parlamento europeo all'interno del triangolo istituzionale nel corso di 25 anni di quasi permanente processo di revisione dei Trattati. Il Trattato di Lisbona in generale, e in particolare la riforma delle basi giuridiche cui sottende la delega dei poteri, appare come un'importante tappa nell'affermazione della posizione del Parlamento nel quadro delle relazioni interistituzionali *vis-à-vis* del Consiglio e della Commissione.

A due anni dall'applicazione della nuova procedura di atti delegati sono emersi aspetti controversi dal punto di vista istituzionale, a causa della diversa interpretazione che le istituzioni hanno dato dei criteri di attuazione nel corso delle negoziazioni legislative.

Questo fenomeno è essenzialmente dovuto all'interesse da parte del Consiglio a utilizzare l'articolo 291 TFUE a discapito della procedura di atti delegati, aumentando così l'influenza degli Stati membri e marginalizzando il ruolo del Parlamento. Come già ipotizzabile dall'analisi della prassi di negoziazione interistituzionale precedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la distinzione tra le ipotesi disciplinate dalle due nuove basi giuridiche si è dimostrata controversa.

4. Sviluppi recenti: le procedure di rigetto di atti delegati

Come già anticipato, le riforme introdotte dal trattato di Lisbona non hanno eradicato le tensioni interistituzionali riguardanti il controllo dell'adozione degli atti delegati e la delega di competenze di esecuzione alla Commissione.

Il Parlamento non ha tardato a utilizzare i poteri di controllo acquisiti e con una

risoluzione legislativa² il 19 maggio 2010 ha rigettato per la prima volta una proposta di direttiva della Commissione avanzata in applicazione dell'articolo 290 del TFUE³.

Il Parlamento ha adottato a larga maggioranza la risoluzione presentata dalla commissione ambiente e salute dei consumatori sul progetto di direttiva della Commissione volto a modificare gli allegati della direttiva 95/2/CE del Parlamento e del Consiglio relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti. In particolare il Parlamento considerava che il progetto di direttiva della Commissione non soddisfacendo i criteri per l'inclusione degli additivi alimentari nell'allegato IV della direttiva 95/2/CE, non fosse compatibile con il fine e il contenuto del regolamento .

Il suddetto rigetto non costituisce l'unico caso di opposizione dei legislatori a una proposta di atto delegato della Commissione. Si è pertanto ritenuto opportuno analizzare nel dettaglio un altro caso che, sebbene non abbia avuto come conseguenza il rigetto della direttiva della Commissione, poiché il Presidente della commissione parlamentare competente ha deciso di ritirare il rapporto in seguito a negoziati informali con la Commissione, illustra i limiti della cooperazione interistituzionale e in particolare le carenze della formulazione del "*Common understanding*".

4.1. La proposta di rigetto di un atto delegato

La commissione affari economici e monetari del Parlamento europeo ha proposto, attraverso la votazione di un progetto di risoluzione, in data 23 gennaio 2013, il rigetto di due atti delegati che completano il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio OTC, sugli strumenti derivati, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni. Tale Regolamento era stato approvato dal Parlamento in prima lettura nel corso della seduta plenaria del mese di marzo 2012.

L'analisi verterà su vari aspetti del processo decisionale: dopo aver introdotto il contesto internazionale in cui si colloca il Regolamento, verranno presentate le proposte chiave presentate nella Relazione, le interazioni istituzionali che hanno portato alla sua adozione e il processo di formulazione degli atti delegati volti ad integrare tale Regolamento.

Infine sarà illustrata la procedura di rigetto della proposta di atti delegati e le criticità che sono emerse per quanto riguarda l'attuazione degli accordi interistituzionali volti a disciplinare l'applicazione dell'articolo 290 TFUE.

² Risoluzione del Parlamento europeo del 19 maggio 2010 sul progetto di direttiva della Commissione che modifica gli allegati della direttiva 95/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti e che abroga la decisione 2004/374/CE, 2010/2679(RSP).

³ J. Monar, 2010, *op.cit.*, pp. 13-14.

4.2. La Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio OTC, sugli strumenti derivati, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni⁴ e l'applicazione dell'articolo 290 TFUE

Il regolamento (UE) N. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012 sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali (CCP) e i dati sulle negoziazioni (TR) (EMIR) è entrato in vigore il 16 agosto 2012, in seguito alla sua approvazione da parte del Consiglio e del Parlamento avvenuta nel mese di marzo. Tuttavia, molte disposizioni richiedevano lo sviluppo di norme tecniche da parte dell'ESMA, come vedremo più in dettaglio in seguito, e la data effettiva di applicazione delle presenti disposizioni dipende dalla data di entrata in vigore di tali norme tecniche.

La proposta della Commissione che ha come base giuridica l'articolo 114 TFUE⁵, s'iscrive in uno sforzo internazionale più ampio, volto a aumentare la stabilità e la sicurezza all'interno del sistema finanziario in generale e del mercato dei derivati OTC in particolare. Data la natura globale dei mercati, un approccio coordinato su scala internazionale riveste un'importanza fondamentale.

Con questa proposta di Regolamento⁶, la Commissione ha mantenuto il suo impegno ad agire rapidamente e coerentemente con la legislazione sui derivati OTC recentemente adottata negli Stati Uniti⁷, tenendo debitamente conto delle posizioni espresse dal Parlamento⁸ e dal Consiglio⁹.

Il regolamento in questione, che promuove la resistenza e la trasparenza del mercato dei derivati, deve mantenere anche l'efficienza di questi mercati per gli investimenti da parte degli utenti, siano essi finanziari o non finanziari. Il mantenimento della natura internazionale di questo mercato promuove ambedue questi obiettivi se si fonda sulla cooperazione tra autorità di vigilanza e criteri internazionali convergenti.

Stante la necessità di portare a livelli minimi il rischio sistemico che potrebbe essere generato dai derivati OTC, il Parlamento europeo ha proposto alcuni aggiustamenti alle disposizioni relative alle società non finanziarie, al fine di assicurare un'idonea disciplina delle loro operazioni su derivati OTC, moderando al tempo stesso gli oneri amministrativi a carico delle autorità di regolamentazione e delle società.

Gli emendamenti adottati dal Parlamento in prima lettura sono il risultato di ampie negoziazioni tra il Parlamento europeo e il Consiglio volti a trovare un accordo sulla proposta della Commissione in prima lettura.

Al fine di garantire un'applicazione coerente delle disposizioni sulle procedure relative all'obbligo di compensazione, i legislatori hanno deciso di incaricare

⁴ COM(2010)0484 – C7 0265/2010 – 2010/0250(COD)) della Commissione per i problemi economici e monetari.

⁵ Ex articolo 95 del TCE, relativo al riavvicinamento delle legislazioni.

⁶ G U 55/1, 27.07.12.

⁷ Si fa riferimento al "Frank-Dodd Act": 111th Congress Public Law 203, From the U.S. Government Printing Office, Page 1375, Dood-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, p.124 STAT 1376, Public Law 111-203, 111th Congress.

⁸ Parlamento europeo, "Rapporto sui mercati dei derivati: azioni strategiche future", *cit.*

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo, 10-11 dicembre 2009, *cit.*, punto 16.

L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati ¹⁰ (ESMA) di sviluppare proposte di standard tecnici specificando i dettagli da inserire negli atti delegati che devono essere successivamente adottati dalla Commissione, a cui è stata conferita la delega in applicazione dell'articolo 290 TFUE, entro il 30 Settembre 2012.

4.3. L'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati e la delega dei poteri.

L' ESMA è un organismo dell'Unione Europea, operativa a partire dal 1° gennaio 2011, data in cui ha sostituito il Comitato delle autorità nazionali di regolamentazione dei valori mobiliari. Obiettivo primario dell'ESMA, dotata di personalità giuridica, è quello di proteggere l'interesse pubblico, contribuendo alla stabilità ed efficacia del sistema finanziario a beneficio dell'economia dell'Unione Europea, dei suoi cittadini e delle sue imprese.

Il Regolamento UE No 648/2012 conferisce alla Commissione, in seguito alla presentazione della proposta di standard tecnici da parte dell'Agenzia europea ESMA, di adottare atti delegati in un determinato numero di aree specifiche secondo le procedure previste dagli articoli da 10 a 14 del Regolamento UE No 1095/2010. Nell'ambito dell'attività di vigilanza sul mercato finanziario europeo, l'ESMA nei casi indicati dal Regolamento, elabora proposte di norme di regolamentazione e di attuazione, per la definizione di standard tecnici comuni, di progetti di norme tecniche che non comportano scelte politiche e che possono essere trasfuse in regolamenti dell'Unione Europea.

Questa delega avviene conformemente alla dichiarazione n. 39, relativa all'articolo 290 del TFUE, allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona, in cui viene stabilito che se l'elaborazione di norme tecniche di regolamentazione richiede una competenza tecnica in una forma specifica al settore dei servizi finanziari, sia necessario consentire all'Autorità di fornire tale competenza, anche con riguardo a norme o a parti di norme che non sono basate su progetti di norme tecniche di regolamentazione elaborati dall'Autorità stessa.

L'introduzione di tale strumento risponde alla necessità di fissare norme tecniche di regolamentazione armonizzate in materia di servizi finanziari, in modo da assicurare, in particolare grazie ad un corpus unico di norme, condizioni di parità e la tutela adeguata degli investitori e dei consumatori in tutta l'Unione.

La Commissione deve approvare tali progetti di norme tecniche di regolamentazione, mediante atti delegati ai sensi dell'articolo 290 TFUE per conferire loro valore giuridico vincolante.

¹⁰ L'ESMA è un'Autorità indipendente che contribuisce a salvaguardare la stabilità del sistema finanziario europeo assicurando l'integrità, la trasparenza, l'efficienza e l'ordinato svolgimento delle attività nei mercati finanziari, così come fornire dei presidi a tutela degli investitori. Nello specifico, l'ESMA favorisce la convergenza della vigilanza sia attraverso la cooperazione tra le Autorità competenti che operano nel settore finanziario, sia operando a stretto contatto con altre Autorità Europee di vigilanza competenti nel settore bancario (EBA), assicurativo e pensionistico (EIOPA).

Per facilitare e accelerare l'iter di adozione di tali norme, è stato imposto alla Commissione un termine per deliberare sull'approvazione dei progetti di norme tecniche di regolamentazione.

Date le competenze tecniche dell'Autorità nei settori di elaborazione delle norme tecniche di regolamentazione, occorre prendere atto dell'intenzione dichiarata dalla Commissione di basarsi, come regola generale, sui progetti di norme tecniche di regolamentazione che l'Autorità le ha sottoposto in vista dell'adozione degli atti delegati corrispondenti.

La delega conferita alla Commissione può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Ogni atto delegato adottato conformemente all'articolo 23 e 63 del Regolamento EMIR, entra in vigore solo se il Parlamento europeo o il Consiglio non hanno manifestato la propria opposizione entro un termine di tre mesi a decorrere dalla notifica del predetto atto al Parlamento europeo e al Consiglio o se, prima della scadenza dei termini, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi informato la Commissione che non intendevano manifestare opposizione. Tale periodo può essere prorogato di tre mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

Mentre la delega dal Parlamento europeo e dal Consiglio alla Commissione è disciplinata nel Regolamento EMIR, il ruolo svolto nello sviluppo delle proposte di standard tecnici e di esecuzione da parte dell'Autorità europea degli strumenti finanziari è subordinato a quanto stabilito dagli Articoli da 10 a 14 del Regolamento ESMA, i quali fissano le condizioni della delega, specificandone le modalità i limiti temporali e i contenuti.

L'articolo 10 del Regolamento stabilisce che se il Parlamento europeo e il Consiglio delegano alla Commissione il potere di adottare norme tecniche di regolamentazione mediante atti delegati, a norma dell'articolo 290 TFUE al fine di garantire un'armonizzazione coerente nei settori specificati negli atti legislativi di cui all'articolo 1, paragrafo 2, l'Autorità può elaborare progetti di norme tecniche di regolamentazione.

Sulla base della proposta sugli standard tecnici elaborati dall'ESMA, la Commissione deve decidere quali sono le classi di derivati OTC che dovranno essere soggette agli obblighi di compensazione.

Il 27 settembre, l'ESMA ha presentato alla Commissione i progetti di standard tecnici di regolamentazione sui derivati OTC, le controparti centrali per i collegi, i requisiti del PCC e di dati sulle negoziazioni. Cinque delle norme tecniche di regolamentazione sono state approvate dalla Commissione Europea il 19 dicembre senza modifiche e sono state sottoposte al Parlamento e Consiglio dell'Unione europea per l'approvazione. Solo il progetto di standard tecnici di regolamentazione su collegi per le controparti centrali non è stata adottata dalla Commissione, senza che il Parlamento europeo venisse informato - ai sensi dell'articolo 14 (1) del regolamento ESMA- delle ragioni per non adottare la proposta di atto delegato.

Poiché la Commissione ha adottato tali atti poco prima della pausa invernale, il Parlamento non è stato in grado di esercitare efficacemente il proprio diritto di controllo entro tale termine. Il Presidente della commissione affari economici e

monetari ha quindi chiesto, a nome della commissione parlamentare, la proroga di un mese del termine di scrutinio, cioè fino al 19 febbraio 2013¹¹.

4.4. L'obiezione da parte della Commissione affari economici agli standard tecnici adottati dalla Commissione nel quadro della procedura degli atti delegati.

La Commissione europea ha adottato cinque dei sei progetti di standard tecnici nella forma di atti delegati, volti ad integrare il Regolamento UE No 648/2012 senza apportare nessuna modifica alla proposta dell'ESMA.

Sebbene il progetto di degli standard tecnici di regolamentazione sulle controparti centrali non sia stata adottata dal Collegio dei Commissari, la Commissione non ne ha informato il Parlamento, entro il 22 gennaio, come stabilito dalla procedura prevista dall'articolo 14(1) del Regolamento ESMA, sulle ragioni che hanno portato alla mancata approvazione dell'atto¹².

Due degli atti delegati adottati dalla Commissione, C (2012)9593 e C (2012)9623, concernenti rispettivamente gli standard tecnici sulle disposizioni per le compensazioni indirette, gli obblighi di compensazione, i registri pubblici, l'accesso alle sedi di negoziazione, le controparti non finanziarie, le tecniche di mitigazione del rischio per i contratti sui derivati OCT non compensati da una controparte centrale e i requisiti per le controparti centrali, hanno suscitato delle riserve da parte della commissione affari economici e monetari.

L'articolo 13(1) del regolamento ESMA, stabilisce che il Parlamento ed il Consiglio possono obiettare gli standard tecnici per un periodo limitato, della durata di 3 mesi a partire dalla data di trasmissione dei documenti da parte della Commissione¹³.

In rispetto dell'articolo 13(1) del regolamento ESMA e dell'articolo 87a(5) del regolamento interno del Parlamento, il Presidente della commissione affari economici ha notificato, a nome del Parlamento europeo, alla Commissione europea e al Consiglio, per mezzo di due lettere recapitate rispettivamente in data 21 dicembre 2012 e 9 gennaio 2013, che la scadenza per la presentazione di obiezioni da parte del Parlamento agli atti adottati dal Collegio, era stata estesa per un periodo di 30 giorni.

In conformità all'articolo 2 del "*Common understanding*"¹⁴ negoziato tra le tre

¹¹ Il termine ultimo per le obiezioni di prassi corrisponde ad un mese dalla data della notifica.

¹² La Commissione europea ha presentato le motivazioni del rigetto della proposta dell'ESMA solo in seguito all'avvio da parte del Parlamento della procedura di rigetto di due atti delegati.

¹³ Il periodo per lo scrutinio è ridotto a un mese dalla data di notifica nel caso in cui l'atto delegato adottato dalla Commissione corrisponda alla proposta di atto presentato dall'ESMA.

¹⁴ Council of the European Union, Brussels, 4 April 2011 8640/1 PE-L 40 INST 192 , Cover Note from: Mr. Jerzy BUZEK, President of the European Parliament, date of receipt: 4 April 2011 to: Mr. János MARTONYI, President of the Council of the European Union, Subject: Common Understanding on delegated acts

istituzioni, sugli atti delegati, Parlamento, Consiglio e Commissione si devono impegnare in un processo di cooperazione interistituzionale in ogni fase della procedura di adozione degli atti delegati che deve essere contrassegnata da un morbido esercizio dei poteri delegati da parte della Commissione e da un severo esercizio di controllo da parte del Consiglio e del Parlamento.

Prima di fissare le scadenze per l'esercizio del potere di scrutinio del Parlamento e del Consiglio, la Commissione è tenuta a verificare l'agenda dei legislatori, al fine assicurare che le due istituzioni abbiano la possibilità di esaminare gli standard tecnici proposti¹⁵.

Il Parlamento ha trasmesso tempestivamente i commenti della commissione competente, la commissione per gli affari economici e monetari sulla proposta degli standard tecnici ai servizi della Commissione, subito dopo che l'ESMA aveva trasmesso la proposta.

La Commissione ha però risposto ai commenti del Parlamento solamente dopo aver adottato gli atti delegati in questione, non rispettando la procedura per l'esecuzione dei poteri delegati.

Al contempo l'ESMA non ha rispettato la scadenza del 30 settembre 2012 per la sottomissione di tutte le proposte di atti delegate previsti dal regolamento EMIR.

Le due norme tecniche per le quali la commissione affari economici e monetari del Parlamento ha proposto il respingimento riguardavano le soglie di compensazione per gli utenti finali aziendali e l'ammissibilità delle garanzie bancarie come garanzia presso organismi di compensazione.

Per quanto concerne il primo atto, le obiezioni della commissione affari economici e monetari riguardano il livello di fissazione delle soglie per l'obbligo di compensazione stabilito dall'atto delegato sulla base di valori lordi.

Il considerando 25 del Regolamento C(2012)9593 stabiliva che l'eccesso di uno dei valori impostati per una categoria di derivati OTC dovrebbe far scattare l'eccesso della soglia per la compensazione per tutte le classi. L'applicazione di tale standard tecnico potrebbe comportare obblighi di compensazione per altre entità che fanno parte dello stesso gruppo, un risultato non previsto dal regolamento EMIR, il quale non richiede che se una controparte non finanziaria superi la soglia per la compensazione in una classe di derivati OTC, il suo gruppo debba automaticamente liquidare tutte le altre classi di strumenti derivati.

Tale approccio potrebbe avere un impatto sulla gestione dei rischi delle imprese nell'Unione europea, con conseguenze macroeconomiche complessivamente negative.

Secondo l'articolo 10 (4) (b) del Regolamento EMIR la determinazione del valore delle soglie di compensazione tiene conto dell'importanza sistemica della somma delle posizioni nette e delle esposizioni per controparte e per ogni classe di strumenti derivati OTC. Nonostante l'articolo 10 (4) (b), del Regolamento EMIR richieda che le soglie di compensazione tengano conto dell'importanza sistemica della somma delle posizioni nette e delle esposizioni per controparte e per ogni classe di derivati

¹⁵ Il periodo effettivo di scrutinio del Parlamento non può essere inferiore a due mesi.

OTC, gli standard proposti dall'ESMA si riferiscono al valore nozionale lordo dei derivati OTC. Secondo il relatore del Parlamento europeo per il regolamento EMIR, questo tipo di soglie potrebbe scatenare una compensazione obbligatoria a un livello notevolmente inferiore rispetto a quello di rischio, mentre una soglia di riferimento per l'esposizione al rischio su base netta sarebbe in grado di proteggere più efficacemente i mercati dai rischi sistemici e potrebbe essere applicata da tutte le parti interessate.

La commissione parlamentare ha considerato che tale posizione, conforme a quanto stabilito dai legislatori nel Regolamento EMIR, non fosse sufficientemente ripresa all'articolo 11 e al considerando 22 del regolamento delegato C(2012) 9593, che fa riferimento al valore nozionale lordo delle posizioni.

Il secondo atto delegato oggetto di obiezione riguardava l'ammissibilità delle garanzie bancarie.

In ottemperanza all'articolo 11 (1) del regolamento EMIR le controparti sia finanziarie che non finanziarie, devono assicurare che le procedure e i meccanismi appropriati siano in atto al fine di monitorare e mitigare i rischi operativi e il rischio della controparte.

L'allegato 1 Sezione 2(1)(h) dell'atto delegato C(2012)9623 stabiliva che la garanzia di una banca commerciale dovesse essere integralmente supportata da garanzie reali non soggette al rischio sulla base di una correlazione con lo standing creditizio del garante o dell'agente di compensazione non finanziario aderente, a meno che il rischio sia stato adeguatamente mitigato.

Tale disposizione limitando fortemente l'uso di garanzie bancarie e impedendo alle controparti non finanziarie di ricorrervi non era ritenuta in linea con l'articolo 46 (1) del regolamento EMIR.

Alla luce di quest'analisi la commissione affari economici e monetari ha rigettato gli atti delegati C(2012)9593 e C(2012)9623 adottati dalla Commissione europea, applicando l'articolo 87 a (3) del suo Regolamento interno, approvando in data 4 febbraio 2013 una proposta di Risoluzione¹⁶.

4.5. Le conseguenze procedurali di un'obiezione dei legislatori ai regolamenti delegati.

Allo stato attuale non vi è alcuna disposizione che consenta l'applicazione di una procedura semplificata nel caso di un adeguamento di una misura tecnica ad un'obiezione dei legislatori, pertanto, la procedura sarebbe dovuta ricominciare dalla sua fase iniziale e l'ESMA avrebbe dovuto ripresentare la proposta di atto delegato alla Commissione prima di essere presentata al Parlamento e al Consiglio.

Le modalità attraverso la quale la Commissione può adottare i nuovi standard

¹⁶ Draft Motion for a Resolution pursuant to Rule 87a(3) of the Rules of Procedure on the Commission delegated regulations of 19 December 2012 supplementing Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards on indirect clearing arrangements, the clearing obligation, the public register, access to a trading venue, nonfinancial counterparties, risk mitigation techniques for OTC derivatives contracts not cleared by a CCP (C(2012)9593) and on requirements for central counterparties (C(2012)9623) Committee on Economic and Monetary Affairs, Rapporteur: Werner Lange

tecnici dipende dai poteri specifici ad essa conferiti nel regolamento n 648/2012 e dagli articoli da 10 a 14 del regolamento ESMA¹⁷.

Deve quindi essere tenuto in considerazione che, essendo la nuova procedura basata sulle basi giuridiche della precedente proposta, devono essere applicate le stesse condizioni imposte ai primi standard tecnici di regolamentazione presentati dall'ESMA¹⁸, con le stesse scadenze.

Per quanto concerne le tempistiche della procedura, anche nel caso in cui la Commissione avesse deciso di adottare gli standard tecnici senza apporre modifiche al testo, l'ESMA non sarebbe stata vincolata da limiti temporali specifici, trattandosi di una ripresentazione di uno standard tecnico.

A loro volta i legislatori avrebbero disposto di un periodo di 3 mesi per l'approvazione della proposta, con la possibilità di prorogare la scadenza di un mese nel caso in cui l'atto proposto dall'ESMA non sia stato modificato dalla Commissione e di 3 mesi in caso contrario.

Inoltre nel caso in cui la Commissione avesse deciso di modificare la nuova proposta dell'ESMA, si sarebbe dovuta applicare la procedura prevista dall'articolo 10(1) sesto sotto paragrafo del Regolamento ESMA, la quale stabilisce che la modifica, da parte della Commissione, del contenuto di un progetto di norma tecnica di regolamentazione può avvenire solo previo coordinamento con l'Autorità.

Una tale formulazione della procedura rende necessaria una stretta cooperazione tra i servizi della Commissione e l'ESMA che fino ad ora non ha avuto luogo. Va inoltre rilevato che ai sensi dell'articolo 13 (2) del TUE l'ESMA non è sottoposta al rispetto del principio della leale cooperazione interistituzionale.

Infine, secondo quanto stabilito dall'articolo 10(1) terzo sotto paragrafo del Regolamento interno dell'ESMA, l'Autorità è tenuta ad avviare consultazioni pubbliche prima della sottomissione del progetto alla Commissione.

In questo caso specifico, ESMA dovrebbe valutare l'opportunità di rilanciare la consultazione pubblica sulla base della natura delle obiezioni presentate dal Parlamento.

Sebbene non esista nessun obbligo per le istituzioni di utilizzare l'interesse del periodo previsto dalla procedura in applicazione, il Parlamento non ha il potere di imporre all'ESMA o alla Commissione di presentare le proposte prima della decorrenza dei termini previsti dal Regolamento EMIR e nonostante il Parlamento possa richiedere alla Commissione, tramite la proposta di Risoluzione di obiezione agli atti delegati di agire rapidamente, tale proposta non ha carattere vincolante e in caso di ripresentazione del progetto di standard tecnici l'ESMA e la Commissione non sono tenute a sottoporre i documenti al Parlamento ed al Consiglio prima delle scadenze previste dalla procedura.

¹⁷ Gli atti delegati riguardanti gli standard tecnici che disciplinano gli accordi sulle compensazioni indirette, l'obbligo di compensazione, il settore pubblico, l'accesso alle sedi di negoziazione, le controparti non finanziarie, le Tecniche di riduzione dei rischi dei contratti derivati OTC non compensati mediante controparte centrale C(2012)9593 si basa sugli articoli 4(4), 5(1), 6(4), 8(5), 10(4) e 11(14) del Regolamento EMIR.

¹⁸ COM (2012) 9623 final.

Infine, deve essere preso in considerazione che il Consiglio non si è ancora pronunciato e che è tuttavia possibile che quest'ultimo si opponga alle obiezioni sollevate dal Parlamento.

4.6. I limiti della cooperazione interistituzionale nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 290 TFUE

La Procedura che ha portato alla proposta di rigetto, da parte della commissione affari economici e monetari, di due atti delegati che completano il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio OTC sugli strumenti derivati, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni, ha evidenziato una scarsa cooperazione interistituzionale facendo emergere le carenze dell'accordo interistituzionale in materia¹⁹.

Sebbene il *Common Understanding*²⁰ sia stato approvato dalle tre istituzioni dopo lunghe ed articolate negoziazioni, le disposizioni non sono sufficientemente articolate al fine di ovviare ai problemi pratici che possono incorrere nell'applicazione della procedura prevista dall'articolo 290 TFUE.

Il punto n2 del *Common understanding* invita le tre istituzioni, nell'esercizio dei loro poteri, a cooperare nel corso della procedura nella prospettiva di un esercizio armonioso dei poteri delegati e dell'esercizio di un effettivo potere di controllo da parte del Parlamento e del Consiglio attraverso l'istituzione di contatti appropriati al livello amministrativo, ma non fornisce dettagli pratici sufficienti ad evitare che incorrano conflitti interistituzionali.

In fase di elaborazione delle proposte di atti delegati non si è ancora riprodotta la pratica di concertazione che si può riscontrare nella procedura legislativa ordinaria; le istituzioni coinvolte non hanno cooperato in modo trasparente e non sono state in grado di rispettare le scadenze e gli impegni mutualmente contratti nelle diverse fasi della procedura.

Le cause di tale carenza sono molteplici e derivano dalla scarsa e lacunosa definizione delle interazioni istituzionali in un settore nuovo. La Commissione in una comunicazione interna ha definito lo sviluppo degli standard tecnici di regolamentazione e degli atti delegati per tutte le istituzioni, sottolineando la necessità di un rapido miglioramento della procedura che incorpori le soluzioni alle problematiche emerse nel corso del presente procedimento di respingimento degli atti delegati.

Sebbene il Parlamento sia intitolato a ricevere i documenti relativi alla procedura degli atti delegati in forza del punto 15 e l'allegato 1 dell'Accordo quadro tra il Parlamento europeo e la Commissione, il quale prevede che " La Commissione

¹⁹ La cooperazione istituzionale è regolata da due strumenti: il *Common understanding* e l'accordo quadro tra il Parlamento e la Commissione che prevede, tra le altre disposizioni, l'impegno della Commissione a fornire al Parlamento le informazioni e i documenti relativi alla preparazione degli atti delegati.

²⁰ Common Understanding on Delegated Acts, Council of the European Union, Brussels, 4 April 2011, 8640/1 PE-L 40 INST 192, Cover Note from: Mr. Jerzy Buzek, President of the European Parliament, date of receipt: 4 April 2011 to: Mr. János MARTONYI, President of the Council of the European Union,

fornisce informazioni e documentazione complete sulle riunioni con gli esperti nazionali nel quadro del suo lavoro sulla preparazione e l'attuazione della normativa dell'Unione, ivi compresi norme non vincolanti e atti delegati" e che su richiesta del Parlamento "la Commissione può altresì invitare degli esperti del Parlamento a partecipare a tali riunioni", le informazioni relative alle misure in adozione e alle decisioni della Commissione sono state trasmesse in modo parziale e senza rispettare le scadenze concordate.

Inoltre i membri della commissione Affari economici e monetari hanno discusso solo recentemente l'approvazione della proposta di atti delegati presentata dalla Commissione il 19 dicembre 2010.

Tale ritardo nel dibattito in seno alla commissione parlamentare competente per il Regolamento è stato giustificato dal Parlamento attraverso il sollevamento di un'obiezione procedurale.

Il Parlamento ha infatti accusato la Commissione di non aver rispettato quanto stabilito al paragrafo 6 del *Common understanding*, relativamente ai periodi in cui la Commissione non può sottoporre le proposte di atti delegati ai legislatori al fine di rispettare i rispettivi calendari di lavoro.

Nel corso del dibattito che ha avuto luogo nella commissione affari economici e monetari in seguito alla presentazione della Proposta di risoluzione volta a rigettare i due atti delegati, la Commissione ha a sua volta sollevato obiezioni riguardanti le motivazioni addotte dal Parlamento per il rigetto degli atti delegati, accusandolo di aver strumentalizzato la procedura di fissazione di standard tecnici a fini politici, contravvenendo a quanto stabilito dall'articolo 10 del Regolamento ESMA, che sancisce il "carattere tecnico" delle norme tecniche di regolamentazione, le quali non implicano decisioni strategiche o scelte politiche e il cui contenuto è limitato dagli atti legislativi su cui si basano.

Tralasciando le reciproche accuse istituzionali di violazione degli accordi stabiliti, ciò che emerge da questa vicenda di mancata cooperazione interistituzionale è l'assenza di disposizioni specifiche, volte a disciplinare gli aspetti peculiari che caratterizzano la procedura di adozione degli atti delegati.

Il *Common understanding* non prevede ad esempio la definizione dei rispettivi obblighi nei casi in cui, per esigenze tecniche, la Commissione non sia l'istituzione incaricata ad elaborare la proposta di atto delegato. Ne deriva che l'Accordo interistituzionale sugli atti delegati non disciplina i rapporti tra il Parlamento e il Consiglio da un lato e l'Autorità incaricata dalle istituzioni stesse a definire il progetto di atto delegato. Le carenze nella definizione delle modalità di concertazione riguardano sia la fase di preparazione del progetto che la fase che segue la presentazione dell'atto.

Nella procedura in esame la mancanza di collaborazione tra l'ESMA e i legislatori nella prima fase procedurale, si è sommata a quella tra questi ultimi e la Commissione nel corso dell'approvazione delle misure tecniche da parte del collegio dei commissari.

I servizi tecnici della Commissione hanno, infatti, approvato la proposta di atto presentata da ESMA decidendo di non apporre modifiche sostanziali alle proposte di

standard tecnici che integrano il Regolamento EMIR, senza però rispondere agli interrogativi sollevati dal Parlamento.

Inoltre la Commissione ha motivato in data 31 gennaio 2013 la mancata adozione di uno degli atti delegati proposti dall'ESMA. La trasmissione di tale documento, prevista dall'articolo 14(1) del Regolamento ESMA, è avvenuta solamente in seguito alla notifica, da parte del Parlamento, della presentazione di una proposta di risoluzione volta a rigettare due atti delegati adottati dalla Commissione.

Dal momento che gli Standard tecnici che integrano il Regolamento EMIR s'iscrivono in un contesto internazionale, il ritardo nell'adozione degli atti delegati mette a rischio l'entrata in vigore degli standard di compensazione nell'Unione europea, con gravi conseguenze sull'adempimento di obblighi internazionali contratti nel corso del Summit del G20 di Pittsburgh nel settembre 2009, che impongono che la legislazione quadro fosse in atto entro la fine del 2012.

Un rinvio dell'implementazione avrebbe provocato uno svantaggio competitivo per le imprese e le controparti centrali europee a vantaggio di quelle internazionali.

Questa problematica è stata sollevata dalla Commissione, insieme a quella relativa alla macchinosità della procedura, tra le motivazioni che avrebbero dovuto impedire al Parlamento di respingere i due atti delegati adottati dalla Commissione.

Tuttavia il Parlamento non ha accolto le motivazioni addotte dalla Commissione. Le problematiche procedurali, e più in particolare l'assenza di una procedura abbreviata in caso di opposizione di uno o di entrambi i legislatori alla proposta di atto delegato devono essere ovviate attraverso la modifica degli accordi interistituzionali in materia e degli articoli dei regolamenti interni delle istituzioni che disciplinano la procedura di scrutinio degli atti, ma non possono in nessun modo ledere le prerogative riservate dai trattati al Parlamento europeo e al Consiglio.

Per quanto concerne il processo di delega dei poteri *stricto sensu*, in particolare tra il Parlamento e la Commissione, relativamente all'adozione delle norme tecniche di regolamentazione, l'evoluzione della procedura ha dimostrato che si rende necessario chiarire i rapporti istituzionali poiché gli eventi hanno decretato un *vacuum* nella definizione delle interazioni tra Commissione e Parlamento.

Nelle comunicazioni informali tra le due istituzioni, il Presidente della commissione affari economici e monetari e il Commissario responsabile per il Regolamento EMIR, Michel Barnier, hanno convenuto sull'urgenza di garantire un reciproco e costante impegno a cooperare sia prima che dopo la presentazione della proposta di atto delegato da parte della Commissione.

L'assenza di regole di cooperazione chiare, condivise e strutturate deve essere ovviata tramite un nuovo accordo alla luce dei recenti sviluppi.

Risulta di fondamentale importanza per entrambe le istituzioni delineare la pianificazione degli standard tecnici di regolamentazione e delle misure che devono essere integrate negli atti delegati, come avviene nella pratica istituzionale nel processo di adozione degli atti legislativi.

Infine va evidenziata la totale assenza di collaborazione da parte del Consiglio che non si è pronunciato sulle obiezioni sollevate dal Parlamento e che potrebbe beneficiare della riapertura della procedura per esercitare il proprio diritto di

scrutinio allungando ulteriormente i tempi di adozione degli atti delegati.

Allo stato attuale della procedura, Parlamento e Commissione hanno la possibilità di dare una dimostrazione pratica della loro volontà di migliorare una cooperazione che si è dimostrata fallimentare, adottando i nuovi atti delegati in tempi brevi, cercando di non vanificare i risultati della concertazione interistituzionale che ha fatto sì che il Regolamento EMIR venisse adottato in prima lettura, proprio per reagire tempestivamente alle sfide internazionali.

5. Commissione contro Parlamento e Consiglio: il caso della direttiva Biocidi

L'esatta definizione del contenuto e della portata di tali nozioni, nonché l'individuazione della corretta articolazione tra le disposizioni degli articoli 290 e 291, paragrafo 2, TFUE, hanno posto alla Corte problemi interpretativi nuovi e non risolvibili attraverso la semplice trasposizione della giurisprudenza precedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

La Commissione ha offerto alla Corte l'occasione di pronunciarsi, per la prima volta, sul significato e sulla portata degli atti delegati e degli atti di esecuzione²¹, richiedendo l'annullamento dell'articolo 80, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi²², nella parte in cui tale disposizione prevedeva l'adozione di misure che stabiliscono le tariffe spettanti all'Agenzia europea per le sostanze chimiche con atto fondato sull'articolo 291(2) TFUE e non con atto adottato sulla base dell'articolo 290(1) TFUE. Sia il Parlamento che il Consiglio sostengono che il sistema istituito dall'articolo 80 del regolamento n. 528/2012 sia sufficientemente dettagliato per escludere la necessità di un atto di delega, bastando un atto puramente esecutivo ex articolo 291 TFUE. Diversamente dai legislatori, la Commissione ha attribuito particolare importanza alla "natura del potere che il legislatore intende attribuire, considerando inadeguati i criteri del livello di dettaglio", la creazione di diritti e obblighi e il "margine di discrezionalità" e qualificando gli ambiti di applicazione delle due basi giuridiche come mutuamente esclusivi.

Il Consiglio, al contrario, ha concentrato l'attenzione sull'esistenza di nuove regole sostanziali, nuovi diritti e obblighi, e ha sottolineato la necessità di esaminare il "contenuto normativo". A suo parere esiste una zona grigia difficile da definire. Il Parlamento, infine, fa riferimento al livello di dettaglio, ai diritti e agli obblighi nonché al margine di discrezionalità.

L'Avvocato generale Cruz Villalón²³ affermando che "questa prima opportunità offerta alla Corte pronunciarsi su tale importante materia riguardo all'assetto degli atti dell'Unione non sarà né potrà essere l'ultima", ha proceduto a un'analisi separata

²¹ La Corte di giustizia non si è ancora pronunciata, pertanto l'analisi si baserà sulle conclusioni presentate dall'AG Cruz Villalón il 19 dicembre 2013.

²² GU L 167/1. 27.06.2012.

²³ Conclusioni dell'AG Cruz Villalón, 19 dicembre 2013, causa C-427/12, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, non ancora pubblicata;

delle due basi giuridiche, per poi esaminare l'interazione tra le stesse, senza tuttavia soffermarsi sulla questione della gerarchia delle norme sollevata dal Consiglio, né sull'esistenza di zone grigie che rende difficile delimitare in astratto i rispettivi ambiti di applicazione delle due disposizioni.

Alla luce di tali considerazioni ha ritenuto opportuno soffermarsi sulla profondità del controllo che la Corte può legittimamente esercitare in tale materia, sindacando le scelte operate dal legislatore. L'AG ritiene "che, in questo primo periodo della vigenza, in particolare, degli atti delegati, la sfida principale sia assicurare un certo livello di giustiziabilità rispetto alle scelte operate dal legislatore dell'Unione di fronte all'alternativa tra assegnare alla Commissione il compito di integrare o modificare il contenuto di un atto legislativo, o affidarle l'adozione di atti di esecuzione"²⁴. Tale scelta dovrebbe essere fondata sulla ragion d'essere della misura adottata nell'ambito dell'atto legislativo nel suo complesso.

5.1 Gli atti delegati e gli atti di esecuzione

L'AG individua la ragion d'essere degli atti delegati nell' "opportunità di collaborazione tra il legislatore dell'Unione e la Commissione ai fini dell'espletamento della funzione legislativa, nel senso sostanziale del termine, in virtù della quale il legislatore può limitarsi, in linea di principio, a disciplinare gli elementi essenziali di un settore, affidando alla Commissione il resto dell'attività normativa e limitandone strettamente il margine di discrezionalità"²⁵. La formulazione dell'articolo 290 del TFUE definisce tali atti in modo sufficientemente dettagliato da evitare una confusione di tale ambito con quello di altre attività normative. Diversamente dall'articolo 290 TFUE, "con l'articolo 291 TFUE si esce dalla fase della "regolamentazione" (...) e si entra in un diverso ambito funzionale, quello dell'esecuzione e, più specificamente, quello dell'esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. In altri termini, nell'economia del Trattato, l'esecuzione comincia ora, nell'articolo 291 TFUE"²⁶.

Le due basi giuridiche, inoltre sono distinte dalla causa del loro conferimento, "contrariamente a quanto avviene nel caso dell'articolo 290 TFUE, siffatto conferimento di potere non trae origine dalla mera volontà del legislatore, bensì dall'esistenza di una causa oggettiva: la necessità che gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione vengano eseguiti in condizioni uniformi"²⁷.

5.2. I criteri di applicazione

In seguito ad un'analisi individuale delle due basi giuridiche l'AG si è soffermato sulla loro interazione, nel tentativo di delimitare i rispettivi ambiti dell'attività normativa, sebbene il ruolo della Corte debba essere limitato, al fine di garantire la discrezionalità del legislatore sia nella definizione di ciò che è delegabile e ciò che

²⁴ Ibidem, punto 4.

²⁵ Ibidem, punto 36

²⁶ Ibidem, punto 47.

²⁷ Ibidem, punto 50.

non lo è, sia nella scelta di applicazione tra l' articolo 290 e il 291 del TFUE²⁸.

L' AG ha individuando la “la ragione profonda della separazione tra gli articoli 290 TFUE e 291 TFUE (...) nella volontà di far valere i limiti delle rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri”²⁹. La questione dell'intensità normativa si pone in applicazione di entrambi gli articoli, tuttavia al problema della distinzione tra generalità e specificità tipico della delega e dell'autorizzazione legislative si aggiunge quello della delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

L'articolo 290 “non autorizza ad eseguire, bensì a concludere l'attività legislativa avvalendosi del potere regolamentare”, mentre l'esecuzione di cui all'articolo 291 TFUE avviene in una fase successiva, che può avere luogo solo dopo che si sia legiferato. Appurando che “il significato delle due disposizioni, (...) è sufficientemente diverso per potersi basare su un'interpretazione teleologica al momento di tracciare la distinzione tra i rispettivi ambiti” l' Avvocato generale propone “una distinzione fondata sulla ragion d'essere e sulla finalità di ciascuna di tali posizioni istituzionali (...) in quanto consentirebbe di offrire soluzioni conformi allo spirito del sistema configurato dagli articoli 290 TFUE e 291 TFUE³⁰”.

L'AG evidenzia tra le differenze fondamentali del sistema della comitologia rispetto alle procedure di atti delegati e di esecuzione, che , trattandosi di disposizioni di diritto primario, la scelta del legislatore deve avvenire durante le negoziazioni dell'atto³¹.

Infine l'AG, analizzando l'articolo oggetto di contenzioso si è concentrato su due elementi. In primo luogo a suo parere la limitazione del margine di discrezionalità della Commissione nei principi enunciati all' articolo 80, paragrafo 3 del regolamento, non lasciava spazio all' applicazione dell' articolo 290 del TFUE³². In secondo luogo “il fatto che i principi di cui all'articolo 80, paragrafo 3, siano vincolanti allo stesso modo per la Commissione e per gli Stati membri conferma che il legislatore ha considerato concluso ed esaurito il “momento” della regolamentazione. Ciò che conta, come osserva giustamente il Parlamento, è che, per l'Unione, la fase normativa si è già chiusa³³.

Le conclusioni dell'AG, sebbene costituiscano un primo approccio giurisprudenziale alla separazione delle due basi giuridiche, non rappresentano un tentativo di fornire alle istituzioni strumenti in grado di discernere l'utilizzo della corretta base giuridica, ma rappresentano una soluzione per il caso specifico.

Dette conclusioni sembrano seguire la logica perpetrata dalla giurisprudenza nell' ambito delle procedure dei comitati, di definire solamente principi generali che possono aiutare la Corte ad accertare l' applicazione della corretta base giuridica e non le istituzioni nella fase dell' implementazione.

²⁸ *Ibidem*, punto 71.

²⁹ *Ibidem*, punto 58.

³⁰ *Ibidem*, punto 73.

³¹ *Ibidem*, punto 77.

³² *Ibidem*, punto 93.

³³ *Ibidem*, punto 96.

Conclusioni

La semplificazione della struttura normativa dell'Unione europea rappresenta una delle maggiori riforme introdotte dal tratto di Lisbona.

Sebbene tale innovazione non abbia avuto un grande impatto all'esterno del quadro istituzionale, la creazione di due nuove categorie di norme, distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione costituisce un elemento fondamentale nella definizione dell'equilibrio istituzionale.

L'articolo 290 TFUE garantisce ai legislatori un elevato grado di controllo sulla legislazione delegata, mentre il loro coinvolgimento resta limitato nell'applicazione dell'articolo 291 TFUE; di conseguenza l'interpretazione operata nella scelta della base giuridica da applicare influenzerà l'implementazione dei trattati attraverso la definizione della linea di demarcazione tra la portata dei due articoli.

Alla luce degli sviluppi nella prassi istituzionale in applicazione degli articoli 290 e 291 TFUE, si può affermare che, benché l'introduzione di dette basi giuridiche abbia agevolato e reso più trasparente l'adozione degli atti delegati e di esecuzione rispetto alla procedura prevista prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, permangono alcuni problemi procedurali.

In primo luogo per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 290 TFUE, va richiamata l'attenzione sulla necessità di distinguere correttamente tra gli elementi essenziali di un atto legislativo, che possono essere decisi unicamente dall'autorità legislativa nell'atto legislativo stesso, e gli elementi non essenziali, che possono essere integrati o modificati mediante atti delegati.

Sebbene il Consiglio, la Commissione e il Parlamento abbiano riconosciuto la natura incompleta della formulazione della base giuridica, non è stato ad oggi convenuto un accordo che definisca la portata del termine "elemento non essenziale".

In secondo luogo la distinzione tra l'articolo 290 e 291 TFUE, non è sempre evidente al legislatore, a causa dell'esistenza di una "zona grigia" che rende difficile delimitare in astratto i rispettivi ambiti di applicazione delle due basi giuridiche. Tuttavia la posizione delle istituzioni non è unanime. La Commissione, nel contenzioso contro il Consiglio e il Parlamento ha affermato che i rispettivi ambiti di applicazione sono diversi e pertanto si escludono reciprocamente in applicazione del solo criterio decisivo che consente di tracciare una distinzione, ovvero la natura e l'oggetto dei poteri conferiti alla Commissione. L'AG. Villalón, seppur affermando che il legislatore dispone di un potere discrezionale nella decisione di conferire alla Commissione un potere di esecuzione ai sensi dell'articolo 290 (2) TFUE o un potere delegato ai sensi dell'articolo 290(1) TFUE e che il controllo giurisdizionale della Corte si limita alla valutazione di errori manifesti¹, ha tuttavia identificato nel significato essenziale degli atti delegati e nella loro ragion d'essere elementi sufficientemente dettagliati al fine di evitare che l'ambito di applicazione delle disposizioni in trattazione possa apparire confuso.

¹ Conclusioni dell'AG Cruz Villalón, 19 dicembre 2013, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 71.

Tuttavia le recenti tensioni interistituzionali concernenti la scelta della base giuridica dimostrano che, al di là delle considerazioni giuridiche, entrando in una logica politico-istituzionale, ciascuna istituzione è più propensa ad applicare la disposizione che gli consente un maggior controllo sulla procedura². Se il Parlamento ha dimostrato una tendenza a proporre l' applicazione dell' articolo 290 TFUE in virtù del neo acquisito controllo ex ante ed ex post, il Consiglio predilige la delega esecutiva, sulla quale continua ad esercitare indirettamente un controllo ex post grazie al ruolo riservato ai comitati di esperti nazionali. La Commissione diversamente dai legislatori trae vantaggi e svantaggi da entrambe le procedure, poiché nel primo caso in assenza dell' obbligo di consultare gli esperti nazionali a cui non è riservato alcun ruolo formale è sottoposta al potere di scrutinio e di revoca del Parlamento e del Consiglio, mentre nel caso degli atti delegati le misure di esecuzione sono soggette al controllo degli Stati membri³. Pertanto, al fine di garantire la corretta applicazione degli strumenti definiti dal trattato di Lisbona, le istituzioni dovrebbero concordare l'applicazione dei criteri per il ricorso agli articoli 290 e 291 del TFUE, in osservanza dell'equilibrio istituzionale⁴.

² T. Christiansen, M. Dobbels, *Non Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts*, in *European Law Journal*, vol.19, n.1, 2013, p.55.

³ Z. Xhaferri, *Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional balance Implications Post-Lisbon*, in *Maastricht Journal*, vol.20, n.4, 2013, pp.574-575.

⁴ Si veda “Risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 2014 sul seguito della delega dei poteri legislativi e sul controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione”, 2012/2323(INI).

CONCLUSIONI

In seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona due mutamenti di ampia portata hanno interessato entrambe le dimensioni dell'equilibrio istituzionale. Il completamento del lungo e accidentato processo di revisione dei trattati apertosi con la dichiarazione di Laeken¹, ha definito un nuovo quadro istituzionale dell'Unione, comportando numerose conseguenze sull'architettura istituzionale e sul suo funzionamento, e dischiudono nuove prospettive sia nei rapporti tra le istituzioni europee che tra queste ultime e le istituzioni nazionali.

La nuova architettura dell'Unione richiede la piena cooperazione tra le istituzioni, tuttavia l'analisi svolta ha rilevato che gli strumenti forniti dai trattati sono incompleti e non rispondono alle necessità istituzionali che derivano, in particolare, dal pieno riconoscimento del Parlamento come uno dei due rami del potere legislativo e di bilancio e dall'attribuzione dello status d'istituzione al Consiglio europeo.

L'altro mutamento è la diretta conseguenza della reazione dell'Unione alla crisi economica e finanziaria che ha messo al centro della programmazione annuale e pluriennale le prospettive finanziarie e l'Unione economica e monetaria. Una delle principali sfide per il quadro costituzionale del trattato di Lisbona è rappresentata dal rischio che l'approccio intergovernativo comprometta il "metodo comunitario", indebolendo così il ruolo del Parlamento e della Commissione a favore delle istituzioni che rappresentano i governi degli Stati membri. Sebbene la programmazione, sia a livello strategico che operativo è ormai essenziale al fine di assicurare la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione, tale dinamica non è stata accompagnata da una solida cooperazione istituzionale².

Si può quindi affermare che in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, l'interazione tra i due mutamenti - il primo giuridico e il secondo prevalentemente di carattere politico - abbia determinato un carattere instabile dell'equilibrio.

1. Principi generali, basi giuridiche e pratica istituzionale

A prescindere dalle modifiche che attengono ai poteri e alle modalità di funzionamento dei singoli organi, le novità "istituzionali" introdotte dal trattato di Lisbona interessano l'architettura dell'Unione europea nel suo insieme ed in particolare i suoi principi, la struttura organizzativa, le competenze e le procedure.

¹ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Laeken, 14 e 15 dicembre 2001, SN 300/1/01 REV 1.

² F. De Witte; M. Dawson, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, vol.76, n.5, 2013, pp. 817-844.

A tal riguardo, il trattato di Lisbona risulta non privo di problemi interpretativi, acuiti dalla divisione nei due trattati, con conseguenti ripetizioni e sovrapposizioni di norme.

L'utilizzo che sia le istituzioni, sia la giurisprudenza hanno fatto dell'equilibrio istituzionale dimostra la duplice funzione svolta da tale principio: se da un lato difende la stabilità dell'ordine giuridico esistente, dall'altro adatta quest'ultimo ai cambiamenti³.

Sebbene il principio di origine giurisprudenziale non sia stato costituzionalizzato dal trattato di Lisbona, la sua dimensione "istituzionale" è stata ampiamente modificata sia dalle disposizioni dei trattati sia dalla prassi, in particolare attraverso la conclusione di accordi interistituzionali.

Per quanto concerne la questione del valore giuridico di detta prassi istituzionale, dalla dichiarazione sull'articolo 10 del trattato che istituisce la Comunità europea, e successivamente nei trattati⁴ - il riferimento agli accordi interistituzionali è sempre stato messo in relazione al dovere di leale cooperazione tra le istituzioni dell'Unione. Tuttavia lo scopo della conclusione di tali atti non appare univoco.

L'esclusione degli accordi bilaterali nella summenzionata dichiarazione, introdotta su richiesta del Consiglio, sembrava non contemplare la possibilità che due istituzioni potessero determinare le regole della reciproca collaborazione, senza indebolire la terza componente del triangolo istituzionale.

La posizione espressa dal Consiglio diviene comprensibile se si opera una lettura del ruolo degli accordi nel quadro dell'equilibrio istituzionale. Nel caso specifico, il Consiglio aveva espresso, attraverso la formulazione della definizione di accordo interistituzionale, la propria opposizione all'accordo quadro negoziato tra la Commissione e il Parlamento nel 2000⁵. Diverse disposizioni di tale accordo, infatti, secondo una comunicazione inoltrata dal servizio giuridico del Consiglio alle due istituzioni, tendevano a modificare l'equilibrio istituzionale risultante dai trattati in vigore.

Il trattato di Lisbona ha trasposto la formulazione della dichiarazione in due basi giuridiche distinte: l'articolo 13(1)TUE, facente esplicito riferimento al dovere di leale cooperazione tra le istituzioni e l'articolo 295 TFUE che prevede la possibilità per il Consiglio, la Commissione e il Parlamento di concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante.

Tali sviluppi fanno insorgere degli interrogativi sulla sussistenza di una reale e sostanziale differenza tra gli accordi interistituzionali bilaterali e trilaterali, sulla loro relazione con il principio di leale cooperazione e sulla conseguente portata dell'articolo 295 TFUE, che pur costituendo la base giuridica generale degli accordi interistituzionali, riprende la definizione restrittiva proposta dalla dichiarazione allegata al trattato di Nizza.

Ne consegue che sebbene l'articolo 13(2) del TUE sottoponga il quadro istituzionale nel suo complesso al rispetto dell'obbligo di leale cooperazione, gli strumenti forniti dai trattati per la sua attuazione siano limitati all'ambito delle procedure legislative e di bilancio, giacché l'articolo 295 del TFUE limita l'adozione di tali strumenti al Consiglio, la Commissione e il Parlamento.

Per quanto concerne la struttura istituzionale, e in particolare la permanenza del

³ J-P Jacqué, 2004, *op. cit.*, p. 383.

⁴ Articolo 295 TFUE.

⁵ Accordo quadro sui rapporti tra il Parlamento europeo e la Commissione, GU, C 121/122, 24.4.2001.

triangolo istituzionale, la dottrina sembra divisa. Se alcuni autori sostengono che il triangolo istituzionale sia stato preservato⁶, altri considerano che le attribuzioni conferite dai trattati al Consiglio europeo e la pratica istituzionale sviluppatasi in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, abbiano inaugurato una nuova fase istituzionale⁷.

Tuttavia la dottrina maggioritaria riconosce la complessità del nuovo quadro giuridico⁸.

Sebbene la formulazione dell'articolo 295 del TFUE sembri riconoscere il triangolo istituzionale come la struttura al centro del processo decisionale dell'Unione, l'evoluzione della pratica istituzionale e le sue manifestazioni hanno dimostrato che un nuovo attore ha affermato il suo ruolo nel processo decisionale.

Il Consiglio europeo, accogliendo favorevolmente l'accordo raggiunto dalla Conferenza intergovernativa e la firma del nuovo trattato ha dichiarato che " Il trattato di Lisbona doterà l'Unione di un quadro istituzionale stabile e duraturo. Per il prossimo futuro non si prevedono cambiamenti cosicché essa sarà in grado di concentrarsi appieno sulla risposta alle sfide politiche concrete che si profilano"⁹.

L'analisi svolta ha permesso di constatare che la permanente trasformazione delle dinamiche istituzionali costituisce una delle caratteristiche fondanti dell'ordinamento giuridico dell'Unione e in particolare dell'equilibrio istituzionale

La summenzionata dichiarazione esplicita la concezione che le istituzioni intergovernative hanno costantemente espresso nel corso del processo d'integrazione, attraverso osservazioni concernenti le pratiche istituzionali attuate dal Parlamento e dalla Commissione.

In questo quadro, il principio di equilibrio istituzionale si situa al centro delle costanti tensioni determinate dalla necessità di evoluzione del sistema esistente espressa dal Parlamento e in parte dalla Commissione, e quello di mantenere lo status quo del Consiglio e del Consiglio europeo. L'equilibrio ha quindi svolto una duplice funzione permettendo lo sviluppo degli inevitabili cambiamenti senza rimettere in discussione gli elementi essenziali del modello istituzionale.

Ne consegue che sebbene tali elementi siano stati preservati, la logica interna al quadro istituzionale ha subito cambiamenti di rilievo.

Se da un lato si è assistito alla crescita dell'influenza delle istituzioni intergovernative, dall'altro la Commissione ha perpetrato il suo processo di "politicizzazione" attraverso una solida e costante cooperazione con il Parlamento. Nella pratica istituzionale, tale tendenza è stata tradotta in alcune disposizioni dell'accordo quadro concluso tra le due istituzioni e nella presentazione, da parte dei maggiori partiti politici europei, di un candidato alla presidenza della Commissione.

Il nuovo quadro istituzionale sembra quindi essere caratterizzato da una dicotomia tra le istituzioni che rappresentano gli interessi dei cittadini e l'interesse generale dell'Unione

⁶ S. Van Raepenbusch, *La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne : l'émergence juridique de l'Union européenne*, dans *Cahiers de droit européen*, vol. 43, n° 5-6, 2007, pp. 573-621; J. C. Piris, 2010, *op.cit.*, pp.235-237.

⁷ J. Monar, 2010, pp. 60-89; D. M. Curtin; I. F. Dekker, *The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, dans P. Craig, G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.176-177.

⁸ C. Blumann; L. Dubouis, 2010, *op. cit.*, pp.331-332.

⁹ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, Bruxelles, 14 febbraio 2008,16616/1/07,REV 1, CONCL 3, p.6.

e la componente intergovernativa, il Consiglio ed il Consiglio europeo, rappresentanti degli interessi nazionali.

2. L'equilibrio istituzionale e la *governance* multilivello

La crisi economica e finanziaria ha determinato un contesto sociale, economico e finanziario molto problematico, che ha messo al centro della programmazione annuale e pluriennale le prospettive finanziarie e l'Unione economica e monetaria.

Nel dicembre 2013, dopo circa tre anni di negoziazioni, il Consiglio ha ottenuto l'approvazione del Parlamento sul regolamento che stabilisce il QFP 2014-2020, adottato per la prima volta sulla base delle disposizioni del trattato di Lisbona, che non ha introdotto solamente una nuova base giuridica che ne disciplina la procedura, ma anche disposizioni di cooperazione fra le istituzioni, volte a conciliare l'efficienza del processo decisionale con il rispetto delle prerogative previste dal trattato (così gli art. 312(2) e 13(2) TUE e l'art. 295 TFUE).

L'accordo raggiunto a livello di Consiglio europeo non ha costituito soltanto un mandato negoziale per il Consiglio, bensì la sua posizione finale da sottoporre formalmente all'approvazione del Parlamento. Inoltre il presidente del Parlamento applicando gli articoli 20, 70 e 161 del Regolamento interno, ha impedito la votazione di emendamenti presentati a proposte di atti legislativi, adottati ai sensi dei trattati secondo la procedura legislativa ordinaria, che regolamentavano la programmazione di fondi specifici, allo scopo di garantire la solidità dell'accordo sul quadro finanziario pluriennale.

Si può quindi parlare di un'inversione di tendenza, nell'ambito del metodo comunitario, la cooperazione interistituzionale per l'adozione del bilancio e del quadro finanziario pluriennale ha dimostrato che il ruolo del Parlamento, rafforzato nei trattati, è stato indebolito nella pratica. Consapevole dell'impossibilità di raggiungere un accordo equilibrato, il Parlamento ha approvato, nonostante il potere di veto conferitagli dalla base giuridica che disciplina l'adozione del QFP, la posizione del Consiglio basata su un accordo politico raggiunto in seno ad un'istituzione, il Consiglio europeo, a cui il trattato di Lisbona non conferisce poteri legislativi.

Infine il Consiglio europeo ha affermato il suo ruolo nel processo decisionale, sia attraverso la definizione di dettagli destinati alla procedura legislativa ordinaria in sede di negoziati sulle prospettive finanziarie, sia non utilizzando la clausola passerella, espressamente prevista per la procedura di adozione del QFP, che avrebbe permesso al Consiglio di adottare una posizione comune a maggioranza qualificata.

Nel corso della crisi, gli eterogenei interessi degli Stati membri e le difficoltà incontrate nell'apertura di un dibattito sulla revisione dei trattati hanno comportato un ritorno del ricorso all'integrazione differenziata¹⁰ che era stata presa in considerazione già negli anni novanta come strumento per risolvere la dicotomia tra gli Stati membri sostenitori della scelta intergovernativa e quelli che invece propendevano per una soluzione sovranazionale. La differenziazione - che costituisce una caratteristica costitutiva del processo d'integrazione e uno strumento per assicurarne il progresso e garantire il rispetto

¹⁰ Sulle conseguenze dell'integrazione differenziata, L.S. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. Bonvicini; F. Brugnoli, *Il Fiscal Compact*, 2012, pp. 29-34.

del principio di uguaglianza tra gli Stati membri - si è dimostrata indispensabile per il raggiungimento di una vera unione economica.

L'integrazione differenziata può essere attuata seguendo diverse vie: basandosi sul quadro istituzionale e giuridico esistente; attraverso una revisione dei trattati o adottando soluzioni intergovernative.

Escludendo l'opzione di un nuovo accordo intergovernativo, il Parlamento ha richiesto alle altre istituzioni di agire rapidamente utilizzando le possibilità offerte ai trattati e in particolare dagli strumenti di flessibilità e al contempo di prevedere una revisione dei trattati al fine di preservare la certezza del diritto e la legittimità democratica dell'Unione¹¹.

La Commissione ha adottato una posizione vicina a quella del Parlamento affermando che " in primo luogo, l'approfondimento dell'UEM deve basarsi sul quadro istituzionale e giuridico dei trattati per motivi di legittimità, di equità tra Stati membri e di efficienza. La zona euro è frutto dei trattati e deve essere approfondita nell'ambito dei trattati, in modo da evitare una frammentazione del quadro giuridico che indebolirebbe l'Unione e metterebbe in discussione l'importanza capitale del diritto UE per la dinamica dell'integrazione. Solo le norme decisionali UE garantiscono un'efficienza totale, perché si basano sulla maggioranza qualificata, anziché sul gravoso obbligo dell'unanimità, e su un quadro democratico solido. Le soluzioni intergovernative, pertanto, vanno prese in considerazione solo a titolo eccezionale e transitorio, nei casi in cui una soluzione UE richiederebbe una modifica dei trattati, e fino all'entrata in vigore della modifica. Queste soluzioni devono inoltre essere strutturate in modo da rispettare il diritto e la governance dell'UE, evitando di sollevare nuovi problemi di responsabilità"¹². Tuttavia la crisi economica e finanziaria ha favorito, su impulso del Consiglio europeo, il ricorso a meccanismi esterni ai trattati.

La base giuridica fornita dal trattato di Lisbona, per approfondire l'integrazione della zona euro, l'articolo 136 TFUE¹³, è stata utilizzata solamente per l'adozione di alcune misure della governance economica, il *six-pack*¹⁴ e successivamente, il *two-pack*¹⁵, mentre il Meccanismo europeo di stabilità (MES) e il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), sono stati conclusi in un contesto intergovernativo esterno ai trattati¹⁶. Nel 2010 gli Stati membri hanno raggiunto

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 dicembre 2013 sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea (2012/2078(INI)).

¹² COM(2012) 777 final/2, p.15.

¹³ Suddetto articolo autorizza l'adozione di misure specifiche per i paesi dell'eurozona.

¹⁴ Il cd. Six Packs, entrato in vigore il 12 dicembre 2011, è un pacchetto composto da cinque regolamenti e una direttiva, che ha l'intento di riformare la governance economica europea e introdurre una normativa più rigorosa in materia di politiche di bilancio.

¹⁵ Il cd. Two Packs si compone di due regolamenti che mirano a completare e rafforzare il six pack, rendendo più efficaci sia la procedura del semestre europeo sia la parte preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita: un regolamento sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che affrontano o sono minacciati da serie difficoltà per la propria stabilità finanziaria nell'eurozona; un regolamento recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona.

¹⁶ Relazione del Parlamento europeo sui problemi costituzionali di una governance a più livelli nell'Unione europea, 2012/2078(INI), Commissione per gli affari costituzionali, Relatori: Roberto Gualtieri; Rafał Trzaskowski, A7-0372/2013, 15.11.2013.

un rapido consenso sulle proposte della Commissione grazie alla *task force*¹⁷ istituita dal presidente del Consiglio europeo per rafforzare la governance economica e il susseguirsi di riunioni straordinarie del Consiglio europeo ha portato a impegni e decisioni importanti assunti dagli Stati membri per far fronte alla crisi.

L'analisi ha rilevato che in entrambi i casi il Consiglio europeo ha svolto un efficace ruolo nel raggiungere una posizione consensuale sugli orientamenti generali dell'azione dell'Unione, ma anche nel superamento delle opposizioni interne al Consiglio nel quadro del processo decisionale. Sembra tuttavia legittimo domandarsi se in ragione del carattere intergovernativo del suo status e del metodo decisionale, il Consiglio europeo possa rallentare l'evoluzione della costruzione europea.

L'analisi ha inoltre evidenziato uno scarso livello cooperazione istituzionale. Benché il Presidente del Consiglio europeo si attenga alle prescrizioni "formali" dei trattati, presentando regolarmente le conclusioni delle riunioni del Consiglio europeo e invitando il Presidente del Parlamento ad esprimere la posizione dell'istituzione che rappresenta, tale pratica non si è tradotta in una cooperazione sostanziale.

In particolare, sebbene in molti casi le negoziazioni interistituzionali concernenti atti legislativi siano state caratterizzate dalle difficoltà di raggiungere una posizione comune in seno al Consiglio, il Consiglio europeo non ha fatto ricorso agli strumenti previsti dai trattati nel quadro della procedura di revisione semplificata¹⁸.

L'analisi rileva infine che la pratica istituzionale ha gradualmente modificato la distribuzione dei poteri stabilita dalle disposizioni del nuovo trattato, in seguito all'introduzione di una quarta istituzione nel quadro istituzionale, il Consiglio europeo, che ha saputo, al contempo, avvalersi della necessità di una forte governance dell'Unione - che non è attribuita dai trattati alle istituzioni - e affermare una solida cooperazione con il Consiglio, con cui condivide interessi e priorità in virtù della comune natura intergovernativa.

Rapport final du Groupe de Travail au Conseil européen, 21 octobre 2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/117428.pdf

¹⁸ Articolo 48(7) del TUE. In particolare, per quanto concerne l'adozione del quadro finanziario pluriennale, tale possibilità è espressamente prevista all'articolo 312(2) TFUE.

BIBLIOGRAFIA

- R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino: Giappichelli, 2010;
- M. Andenas, A. Turkt, *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2000;
- S. Andersen, *The Functional Overlap of Enforcement and Implementation Tools*, in *Cyelp*, 3/2007, pp. 193-227;
- A. Arnall, *Judicial activism and the European Court of Justice: How Should Academics respond?*, in M. Dawson; B. De Witte; E. Muir, *Judicial Activism at the European Court of Justice*, Cheltenham 2013, pp. 211-232;
- A. Ballmann, D. Epstein, S. O'Halloran, *Delegation, Comitology and the Separation of Powers in the European Union*, in *International Organization*, vol. 6, n. 3, 2002, pp. 551-574;
- R. Baratta, *Appunti sul Trattato di Nizza - The Declaration on the interinstitutional agreements*, in *Diritto dell'Unione Europea* n.4, 2001, pp. 744-749;
- G. Barrett, *Creation's Final Laws: The Impact of the Treaty of Lisbon on the 'Final Provisions' of Earlier Treaties*, in *Yearbook of European law*, 2008, pp. 3-46;
- F. Bassan, *Regolazione ed equilibrio istituzionale nell'Unione europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, vol. 13, n. 5, 2003, pp. 973-1036;
- G. Bebr, *Court of Justice, Case C-70/88, European Parliament v, Council, Judgment of the Court of Justice of 22 May 1990*, in *Common Market Law Review*, vol. 28, 1991, pp. 663-680;
- L.F.M. Besselink; F. Pennings and S. Prechal (a cura di), *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010;
- R. Bieber, *The settlement of institutional conflicts on the basis of article 4 of the EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1984, vol. 21, pp. 521;
- H-J. Blanke; S. Mangiameli (a cura di), *The Treaty on European Union (TEU), A Commentary*, 2013;
- J. Blom-Hansen, *The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission*, in *Journal of European Public Policy*, v.15 n. 2, 2008, pp. 208-226;
- C. Blumann; L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Lexis Nexis, 2010;
- K. Bradley, *Sense and sensibility: Parliament v Council continued*, in *European Law Review*, vol. 16, n. 3, 1991, p. 245-257.
- K. Bradley, *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, in

- European Law Journal*, vol. 3, n. 3, 1997, pp. 230-254;
- K. Bradley, *Halfway House: The 2006 Comitology Reforms and the European Parliament*, in *West European Politics*, vol. 31, n. 4, 2008, p. 837;
- G. J. Brandsma, J. Blom-Hansen, *Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n. 6, 2012, pp. 18-25;
- G.J. Brandsma; J. Blom-Hansen, *The EU comitology system : what role for the Commission?*, in *Public administration*, v. 88, n. 2, 2010, pp. 496-512;
- H. Bribosia, *Institutional innovations in the Lisbon Treaty*, in S. Griller; J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, SpringerWienNewYork, 2008, pp.57-79;
- F. Breuss, G. Fink, S. Griller (a cura di), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Berlino: Springer, 2000;
- M. Busuioc, M. Groenleer, *The Agency phenomenon in the European Union, Emergence, Institutionalisation and everyday decision-making*, Manchester: Manchester University Press, 2012;
- S. Cassese, *La Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, v.11, n.2, 1991, pp. 48-307;
- M. Chamon, *Eu agencies: does the Meroni doctrine make sense?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol.17, n.3, pp.281-305.
- M. Chamon, *How the concept of essential elements of a legislative act continues to elude the Court. Parliament v. Council*, in *Common Market Law Review*, vol. 50, 2013, pp. 849–860;
- M. Chang, J. Monar, *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy management*, in *College of Europe Studies*, vol. 16, Bruxelles: Editions Scientifiques Internationales, 2013;
- T. Christiansen, *The European Union after the Lisbon Treaty: An Elusive 'Institutional Balance'?* in A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (a cura di), *EU Law After Lisbon*, Oxford 2012, pp. 228-247;
- T. Christiansen, M. Dobbels, *Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*, in *European Integration online Papers*, vol. 16, 2012;
- T. Christiansen; M. Dobbels, *Implement and Delegated Acts after Lisbon: Towards the Parliamentarisation of Policy Implementation?*, Paper for Presentation at the Workshop “Decision Making in the European Union Before and After Lisbon”, Leiden, 8-9 November 2011;
- T. Christiansen; B. Vaccari, *The 2006 Reform of Comitology: Problem solved or dispute Postponed?*, in *EIPAscope*, n. 3/2006;
- G. Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, vol. 17, n. 3, 2011, pp. 304-322;
- O. Costa, R. Dehousse, A. Trakalova, *La codécision et les "accords précoces" : progrès ou détournement de la procédure législative?*, in *Notre Europe: Penser l'Europe autrement*, Paris, 2011;

- L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione U.E.: dalla PAC al TFUE*, in *Rivista del Diritto alimentare*, Anno IV, n.1, Gennaio-Marzo 2010, pp. 1-13.
- P. Craig, *European Governance: Executive and Administrative Powers Under the New Constitutional Settlement*, in J. Weiler; C.L.Eisgruber, (a cura di), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04;
- P. Craig, *Institutional Structure: A Delicate Balance*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 1, n. 1, 2005, pp. 52-56;
- P. Craig, *The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp.110-134;
- P. Craig, *The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance*, in *European Law Review*, vol. 33 n. 2, 2008, pp.137-166;
- P. Craig, *Delegated acts, implementing acts and the new Comitology Regulation*, in *European Law Review*, vol. 36, n. 5, 2011, pp. 671-687;
- P. Craig, *Institutions, Power and Institutional Balance*, in P. Craig; G. de Burca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011;
- L. Cram, *Introduction to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Future of the Union and the Trap of the "Nirvana Fallacy"*, in *Governance – Malden*, v. 15, n.3, 2002, pp. 309-324;
- D. M. Curtin, *Executive power of the European Union-Law, practices, and the living Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2009;
- D. M. Curtin; I. F. Dekker, *The European Union from Maastricht to Lisbon: Institutional and Legal Unity out of the Shadows*, in P. Craig, G. de Burca (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011;
- M. A. Dausen, *Quelques reflexions sur la signification et la portee de l'article 5 du traite CEE*, in R. Bieber; G. Ress (a cura di), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/ The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987;
- M. Dawson; B. de Witte; E. Muir, *Judicial activism at the European Court of Justice*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013;
- G. De Búrca, *Limiting EU Powers*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 1, pp. 92-98, 2005;
- H. De Waele, *The role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary Assessment*, in *Hanse law review*, vol. 6, n.1, 2010, pp. 3-26;
- B. De Witte, *The role of Institutional Principles in the judicial Development of the European Union legal order*, in F.G. Snyder (a cura di), *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*, Oxford: Hart, 2000;
- B. De Witte, *Legal Instrument and Law-Making*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp.79-108;
- B. De Witte, *European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance: Role of the Institutions and Consistency with the EU Legal Order*, in European parliament: Directorate General for Internal Policy Department C, *Challenges of multi-tier governance in the European Union: Effectiveness, efficiency and legitimacy*,

2012;

- F. De Witte; M. Dawson, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-crisis*, in *Modern Law Review*, vol. 76, n. 5, pp. 817-84, 2013;
- Y. Devuyst, *The European Union's institutional balance after the Treaty of Lisbon: "community method" and "democratic deficit" reassessed*, in *Georgetown Journal of International Law*, 2008, pp. 247-79;
- Y. Devuyst, *EU Decision-Making after the Treaty establishing a Constitution for Europe*, European Center for West European Studies Policy Paper, n. 9, 2004;
- C. Dhéret, A. Martinovici, F. Zuleeg, *The state of play on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014 – 2020, interinstitutional negotiations*, in *European policy centre*, 2012;
- D. G. Dimitrakopoulos, *Unintended Consequences: Institutional Autonomy and Executive Discretion*, in *European Union Journal of Public Policy*, v. 21, n. 2, pp. 107-131, 2001;
- M. Dony, *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008;
- B. Driessen, *Interinstitutional conventions and institutional balance*, in *European law review*, vol. 33, n. 4, 2008, p. 550-562;
- B. Driessen, *Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: an analysis of Article 290 TFEU*, in *European Law Review*, vol. 35, 2010, pp. 837-848;
- A. Duff, *The struggle for Europe's constitution*, London: IB Tauris, 2009;
- H. Dumont, *Présentation générale des Changements induits par le traité de Lisbonne*, pp. 1-44, in H. Dumont; P. Jadoul; N. de Sadeleer, S. Vandrooghenbroeck (a cura di), *Les innovations du traité de Lisbonne*, Bruylant 2011;
- V. Edjaharian, *Title III Provision on the institutions, Article 15 the European Council*, pp. 615-680, in H.-J. Blanke, S. Mangiameli (Eds.), *The treaty on the European Union, a commentary*, Springer, 2013;
- I. Eiselt, J. Pollak, P. Slominski, *Codifying temporary stability? The role of Interinstitutional Agreements in budgetary politics*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 75-91;
- L.D. Elles, *The influence of practice of the E.C. organs in interpreting the Treaties*, in R. Bieber; G. Ress (a cura di), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/ The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987;
- N. Emiliou, *Opening Pandora's Box: the Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice*, in *European Law Review*, vol. 19, n. 5, pp. 488-507, 1994;
- D. Epstein, S. O'Halloran, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under separate Powers*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999;
- L. Erkelens; S. Blockmans, *Setting up the European External Action Service: an act of institutional balance*, in *European Constitutional Law Review*, v. 8, n. 2, 2012, pp. 246-279;
- H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, in *Integration online Papers*, n. 3/2002;

- G. Fiengo, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2002, pp. 13-23;
- A. Fritzsche, *Discretion, Scope of Judicial Review and Institutional Balance in European Law*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010, pp. 361-403;
- M. Gomez-Leal Pérez, *Le Parlement en tant que co-législateur: l'évolution de la pratique institutionnelle*, in R.A.E-L.E.A, 2012/1, 2012, pp.17-41;
- L. Guilloud, *La loi dans l'Union européenne, contribution à la définition des actes législatifs dans un ordre juridique d'intégration*, LGDJ, 2010;
- B.P. Haar, *Open Method of Coordination: A New Stepping Stone in the Legal Order of International and European Relations*, in *Nordic Journal of International Law*, vol. 77, 2008, pp. 235-251;
- G. Haibach, *Council Decision 1999/468 –A New Comitology Decision for the 21st Century!?*, in *EIPAscope*, 1999;
- G. Haibach, *Separation and Delegation of Legislative Powers: A Comparative Analysis*, in M. Andenas; A. Türk (a cura di), *Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2000;
- T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998;
- T. Hartley, *The European Court: An Objective Interpreter of European Law?*, in F. Breuss, G. Fink, S. Griller (a cura di), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Wien New York: Springer, 2000, pp.311-330;
- A. Héritier, *Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed*, in *Journal of Common Market Studies*, vol.50, n.1, 2012;
- A. Héritier, C. Moury, *Contested Delegation: The Impact of Co-decision on Comitology*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 1, pp. 145-166, 2011;
- C. Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: the Significance of the 'Duty of Cooperation'*, in C. Hillion and P. Koutrakos (a cura di), *Mixed Agreements Revisited: the EU and its Member States in the World*, Oxford: Hart, 2010;
- H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, v. 15, n.4, 2009, pp. 482-505;
- O. Hoing; W. Wessels, *The European Commission's position in the Post-Lisbon Institutional Balance, Secretariat or Partner to the European Council?*, in M. Chang, J. Monar, *The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises, Between Political Leadership and Policy management*, in *College of Europe Studies*, vol. 16, Bruxelles: Editions Scientifiques Internationales, 2013;
- W. Hummer, *From Interinstitutional Agreements to Interinstitutional Agencies/Office?*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 47-74;
- W. Hummer, *Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the period 1958-2005*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 92-109;
- A. Ibanez, *The administrative Supervision and Enforcement of EC law: Powers, procedures and Limits*, Hart: Oxford, 1999;

- F. Jacobs, *Isoglucose Resurgent: two powers of the European Parliament upheld by the Court*, in *Common Market Law Review*, 1981;
- J-P. Jacqué, *La pratique des institutions communautaires et les developpement de la sructure institutionnelle communautaire*, in R. Bieber; G.Ress (a cura di), *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law*, Baden-Baden: Nomos, 1987;
- J-P. Jacqué, *Le Labyrinthe D  cisionnel*, dans *Pouvoirs* n. 69, 1994, pp. 23-34.
- J-P. Jacqué, *The principle of institutional balance*, in *Common Market Law Review*, vol. 41, 2004, pp. 383-391;
- J-P. Jacqué, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Paris : Dalloz, 2009;
- J. Jupille, *The Legal Basis Game and European Governance*, in *SIEPS*, n. 12/2006;
- M. Kaeding, A. Hardacre, *The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A Timely Analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its Lessons for Delegated Acts*, in *EUI Working Papers RSCAS*, n. 2010/85;
- D. Kietz, A. Maurer, *The European Parliament in Treaty Reform: Predefining ICGs through Interinstitutional agreements*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007, pp. 20-46;
- M. Klamert, *Conflict of legal basis: no legality and no basis but a bright future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, vol. 35, n. 4, 2010, pp. 497-515;
- T. Konstadinide, *Division of powers in European Union law: the delimitation of internal competence between the EU and the member states*, A.van den Rijn: Kluwer Law International, 2009;
- S. Kotz, G. Schusterschitz, *The Comitology Reform of 2006, Increasing the Powers of the European Parliament without Changing the Treaties*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 3, 2007, pp. 68-90;
- K. Lenaerts, *Regulating the Regulatory Process: delegations of Powers in the European Community*, in *European law Review*, vol. 18, 1993, pp. 23-49;
- K. Lenaerts, *In the Union We Trust': Trust – Enhancing Principles of Community Law*, in *European Law Journal*, v.41, n. 2, 2004, pp. 317 – 343;
- K. Lenaerts, *The Principle of Democracy*, in *The International and comparative law quarterly*, vol. 62, n. 2, 2013, pp. 271-315;
- K. Lenaerts; A. Verhoeven, *Towards a Leal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision*, in *Common Market Law Review*, v. 37, 2000, pp. 645-686;
- K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common market law review*, vol. 47, n. 6, 2010, pp. 1629-1669;
- C. Lord, *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems*, in *Policy Paper*, n. 03/2000;
- A. Lucarelli, A. Patroni-Griff  , *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione Europea*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2009;
- G. Majone, *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, in *European Law Journal*, vol. 8, n. 3, 2002, pp. 319-33;

- G. Majone, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, vol. 67, 2003, pp. 3-38;
- G. Majone, *Institutional Balance Versus Institutional Innovation*, in G. Majone (a cura di), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford: Oxford university press, 2006, pp.83-106;
- F. Mancini, D.T. Keeling, *Democracy and the European Court of Justice, The Undemocratic Nature of the European Community's Original Constitution*, in *Modern Law Review*, vol. 57, 1994;
- F. Mancini, *La nascita di una Costituzione per l'Europa*, in F. Mancini, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004;
- A. Manzella, *Is The EP legitimate as a Parliamentary Body in EU Multi-tier Governance?*, in European parliament: Directorate General for Internal Policy Department C, *Challenges of multi-tier governance in the European Union: Effectiveness, efficiency and legitimacy*, 2012, pp. 138-151;
- A. Manzella, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- L. Marini, *Osservazioni in tema di atti comunitari atipici*, in *Rivista di diritto europeo*, vol. 38, n. 3, 1998, pp. 517-539;
- G. Martinico; O. Pollicino, *Between Constitutional Tolerance and Judicial Activism: The 'Specificity' of European Judicial Law*, in *European Journal of Law Reform*, v. 10, n.1, 2008, pp. 97-126;
- G. Martinico, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process: On Complexity as a Constitutional Theory of the EU*, in *Yearbook of European Law*, vol.31, n. 1, 2012, pp.198-226;
- A. Maurer, H.P. Schiffauer, *(Co)governing after Maastricht: the European Parliament's institutional performance, 1994-1998*, Lussemburgo: EP Directorate General for Research, 1999;
- C. Möllers, *The Three Branches, A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford: Oxford university press, 2013;
- J. Monar, *Interinstitutional Agreements: the Phenomenon and Its New Dynamics After Maastricht*, in *Common Market Law Review*, vol. 31, 1994, pp. 693- 703;
- J. Monar, *The unsettled institutional balance*, in *CFSP Forum*, 3/94;
- J. Monar, *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, in *The European Union after the Treaty of Lisbon : visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, pp. 60-89;
- B. Nascimbene, L. Daniele, *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano: Giuffrè, 1998;
- D. Naurin, A. Rasmussen, *New External Rules, New Internal Games: How the EU Institutions Respond when Inter-institutional Rules Change*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 1, 2011, pp.1-17;

- D. Naurin, A. Rasmussen, *Linking inter- and intra-institutional change in the European Union*, in *West European Politics*, vol. 34, n. 1, 2011, p. 171-179;
- C. Neuhold, *Taming the 'Trojan Horse' of Comitology? Accountability issues of Comitology and the Role of the European Parliament*, in *Integration online Papers*, n. 8/2008;
- E. Oddvar, J.E.Fossum, *Representation through deliberation: The European case*, ARENA Working Paper, n. 5/2011;
- A. Pace, *La Dichiarazione di Laeken e il processo costituente europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 2002, pp.613-650;
- Y. Pascouau, *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock*, in *Policy Briefing*, European Policy Centre, 2012;
- R. Perissich, *Dal "metodo comunitario" al "metodo dell'Unione"*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- J. Pinder, *Steps towards a Parliamentary Democracy for Europe: The development of the European Parliament from the Seventies to the Nineties*, in F.Breuss, G. Fink, S. Griller, *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam, Entstehung und Zukunft der EU*, Wien, New York: Springer, 2000, pp.193-228;
- J-C. Piris, *After Maastricht, are the Community institutions more efficacious, more democratic and more transparent?*, in *European Law Review*, vol.19, n. 5, 1994, pp. 449-487
- J-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A legal and political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010;
- M. Poiares Maduro, *We the Court: The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 1998;
- M. Poiares Maduro, *How Constitutional Can the European Union Be? The Tensions Between Intergovernmentalism and Constitutionalism in the European Union*, in J. Weiler; C.L.Eisgruber, (a cura di), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04;
- M. Poiares Maduro, L. Azoulai (a cura di), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford: Hart Publishing, 2010;
- P. Ponzano, *"Executive" and "Delegated" acts: The situation after the Lisbon Treaty*, in S. Griller, J. Ziller (a cura di), *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp.135-141;
- P.Ponzano, *Le droit d'initiative législative de la Commission européenne: théorie et pratique*, in *R.A.E.-L.E.A.*, 2009/2010/1, pp.27-35;
- P. Ponzano, *Un nuovo metodo dell'Unione*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- S. Prechal, S. de Vries, H. van Eijken, *The Principle of Attributed Powers*, in L.F.M. Besselink, F. Pennings, S. Prechal (a cura di), *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010;
- F. Priolla, D. Siritzky, *Le Traité de Lisbonne*, La documentation française, 2008;

- S. Puntischer Riekmann, *The cocoon of power: democratic implications of interinstitutional agreements*, in *European law journal*, vol. 13 n. 1, 2007, pp. 4-19;
- C. Rapopot, *Aménager les procédures ou s'arranger avec les procédures?*, dans *revue du Marché commun et de l'Union européenne*, in BRUPER.FR, n. 550, 2011;
- J.W.R. Reed, *Political Review of the European Court of Justice and its Jurisprudence*, Jean Monnet Working Papers, n. 13/1995;
- S. Roland, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la separation des pouvoirs*, Bruxelles : Bruylant, 2008;
- L. S. Rossi (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione, verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004;
- L. S. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'Ue*, in G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, 2012, pp. 29-34;
- L. S. Rossi, *Gli instabili equilibri istituzionali dell'Unione europea*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze: Astrid, 2013;
- A.M. Sbragia, *Conclusion to Special Issue on the Institutional Balance and the Future of EU Governance: The Treaty of Nice, Institutional Balance, and Uncertainty*, in *Governance*, vol. 15, n. 3, 2002, pp. 393-412;
- G. Schusterschitz, S. Kotz, *The Comitology Reform of 2006: Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 3, n. 1, 2007, pp. 68-90;
- L.A.J. Senden, *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*, in *Utrecht Law Review*, vol. 1, n. 2, 2005, p. 79;
- P. Slominski, *The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU*, in *European law journal*, vol. 13, n. 1, 2007;
- B. Smulders; K. Eisele, *Reflections on the Institutional Balance, the Community Method and the Interplay between Jurisdictions after Lisbon*, in *Yearbook of European Law*, vol. 31, n. 1, 2012, pp. 112-127;
- F. Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, in *EUI working paper*, n. 93/5, 1993;
- F. Snyder, *Interinstitutional Agreements: Forms and Constitutional Limitations*, in G. Winter (a cura di), *Sources and Categories of European Union Law: a Comparative and Reform Perspective*, Baden-Baden: Nomos, 1996, pp. 453-462;
- K. Strøm, W.C. Müller, *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2004;
- A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova: Cedam, 1998;
- G. Tosato, *L'impatto della crisi sulle istituzioni dell'Unione*, in G. Bonvicini e F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, 2012, pp.15-27;
- A-M. Tournepiche, *Les Accords Interinstitutionnels dans l'Union Européenne*, Bruxelles: Bruylant, 2011;

- E. Triggiani, *Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, vol. 5, n. 1, 2010, pp. 9-34;
- D.M. Trubek et al, "Soft law", "Hard law", and EU Integration, in G. de Búrca e J. Scott, *Law and New governance in the EU and the US*, Oxford: Hart Publishing, 2006;
- B. Vaccari, *Le processus Lamfalussy: enjeux, leçons et perspectives*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n. 1, 2007, p. 41-72;
- R. Van Ooik, *The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union*, in D. Obradovic, N. Lavranos (a cura di), *Interface between EU Law and National Law*, Groningen: Europa Law Publishing, 2007;
- M. Waelbroeck, *Les "déclarations communes" en tant qu'instruments d'un accroissement des compétences du Parlement européen*, in J-V. Louis, M. Waelbroeck (a cura di), *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnel*, Bruxelles, 1989;
- J. Weiler, *Pride and Prejudice - Parliament v. Council*, in *European Law Review*, vol. 14, 1987, pp. 334-351;
- J. Weiler, F. Martines, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna: Il Mulino, 2003;
- K.C. Wellens, G.M. Borchart, *Soft Law in EC Law*, in *European law review*, vol. 14, 1989, pp. 267-304;
- M. Westlake, *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-making process*, London, Dublin, Edinburgh, 1994;
- J. Wouters, *Institutional and constitutional challenges for the European Union - some reflections in the light of the Treaty of Nice*, in *European Law Review*, vol. 26, n. 4, 2001, pp. 342-356;
- Z. Xhaferri, *Delegated Acts, Implementing Acts, and Institutional Balance Implications Post-Lisbon*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 20, n. 4, 2013, pp. 557-575;